Sygn. akt: KIO 3762/25

WYROK

Warszawa, 13 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:M.R.

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie 9 października 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej8 września 2025 r. przez wykonawcę **Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „Erbedim" sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Miasto Piotrków Trybunalski z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim**

przy udziale wykonawcy **Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim** - uczestnika postępowania po stronie zamawiającego

o r z e k a :

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „Erbedim" sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł (dwadzieścia tysięcy złotych) uiszczoną przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „Erbedim" sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim 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.

Przewodniczący:…….....

Sygn. akt: KIO 3762/25

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

Miasto Piotrków Trybunalski, zwane dalej „Zamawiającym", prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp", którego przedmiotem jest „Rozbudowa i budowa wybranych ulic w Piotrkowie Trybunalskim", znak postępowania DZP.271.12.2025, zwane dalej „Postępowaniem". Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 6 czerwca 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 366693-2025 (OJ S 108/2025).

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty wskazane w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na roboty budowlane.

8 września 2025 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „Erbedim" sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (zwany dalej także „Odwołującym") wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania. Odwołujący zaskarżył czynność odrzucenia oferty Odwołującego, zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia dalszych wyjaśnień w zakresie ceny oraz czynność wyboru oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o. o. jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

„1) art. 16 pkt 1-3 w związku z art. 17 Pzp w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty złożonej przez Odwołującego w sytuacji, gdy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, spełnia wszystkie wymagania określone przez Zamawiającego, w szczególności zapewnia poprawną i terminową realizację zamówienia, a Odwołujący przedstawił kompletne i prawidłowe wyjaśnienie ceny,

potwierdzające możliwość poprawnej i terminowej realizacji zamówienia, co doprowadziło do naruszenia zasad przejrzystości, proporcjonalności oraz zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;

ewentualnie (tj. na wypadek uznania, że niezbędne jest przeprowadzenie dalszej procedury w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny)

2) art. 16 pkt 1-3 w związku z art. 17 Pzp w związku z art. 224 ust. 1, 2, 5 i 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do udzielenia dalszych wyjaśnień co do zaoferowanej ceny, uznanie ich za <<zbyt ogólne>>, a w konsekwencji przedwczesne odrzucenie oferty Odwołującego, w sytuacji, gdy Zamawiający wystosował ogólne wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, nie precyzując swoich wątpliwości, Odwołujący udzielił odpowiedzi zgodnej z treścią wezwania co oznacza, że jeśli po jej otrzymaniu Zamawiający nabrał konkretnych wątpliwości, to miał obowiązek wezwać wykonawcę do dalszych, doprecyzowanych wyjaśnień, zamiast przedwcześnie odrzucać ofertę,

3) art. 239 ust. 1 i 2 Pzp poprzez bezpodstawne dokonanie wyboru oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o. o. jako najkorzystniejszej oferty poprzez zaniechanie dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej z uwzględnianiem oferty złożonej przez Odwołującego."

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru oferty Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o. o. jako najkorzystniejszej,
2)unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,

ewentualnie (na wypadek uznania, że niezbędne jest przeprowadzenie dalszej procedury w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny)

3)unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego i wezwanie go do dalszych wyjaśnień,
4)dokonania ponownego badania i oceny oferty, z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia. Stwierdził, że w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp może ponieść szkodę. Gdyby bowiem Zamawiający postąpił zgodnie z przepisami Pzp, to zaniechałby odrzucenia oferty Odwołującego oraz dokonałby wyboru oferty Odwołującego, co skutkowałoby uzyskaniem przedmiotowego zamówienia przez Odwołującego. Zamawiający doprowadził zatem do sytuacji, w której Odwołujący może utracić szansę na uzyskanie zamówienia oraz na osiągnięcie zysku, który Odwołujący planował osiągnąć w wyniku jego realizacji (*lucrum cessans*).

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Odwołujący wskazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz spełnia wszystkie wymagania określone przez Zamawiającego, w szczególności zapewnia poprawną i terminową realizację zamówienia. Odwołujący stwierdził, że przedstawił kompletne i prawidłowe wyjaśnienie ceny, potwierdzające możliwość poprawnej i terminowej realizacji zamówienia.

Odwołujący stwierdził, że odniósł się do każdego z elementów zaproponowanych w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, precyzyjnie wyliczył kwotę oszczędności na jakie mógł sobie pozwolić z uwagi na dostępne jemu właściwości, potwierdził rynkowość swojej oferty oraz dołączył szereg dowodów.

Stwierdził, że wezwanie Zamawiającego miało charakter ogólnikowy. Uznał, że Zamawiający w wezwaniu nie wyraził żadnej konkretnej wątpliwości co do ceny ofertowej Odwołującego, nie żądał konkretnych dokumentów, wyjaśnień, uzupełnień ani dowodów, a także nie żądał przedstawienia kalkulacji.

Nadto dostrzegł, że Zamawiający odrzucił ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, a jednocześnie nie stwierdził, że cena oferty Odwołującego jest rażąco niska. Badaniu może zaś podlegać wyłącznie uzasadnienie odrzucenia oferty z momentu dokonania czynności.

Odwołujący uznał, że Zamawiający zadziałał w Postępowaniu w sposób bezrefleksyjny. Procedura wyjaśniania rażąco niskiej ceny ma służyć eliminowaniu z postępowań wykonawców ofertujących ceny nierealne. Tymczasem Zamawiający w okolicznościach tej sprawy miał prawo odstąpić od badania rażąco niskiej ceny z przyczyn oczywistych. Nie zdecydował się jednak skorzystać z tej możliwości, a następnie bez głębszej refleksji odrzucił oferty, które nie zawierały kalkulacji.

W jego ocenie, nawet jeśli Zamawiający nabrał konkretnych wątpliwości po zapoznaniu się z wyjaśnieniami

Odwołującego, to miał obowiązek wezwać go do dalszych, doprecyzowanych wyjaśnień. Odwołujący udzielił bowiem odpowiedzi zgodnej z treścią wezwania. Jeśli Zamawiający oczekiwał wyjaśnień na poziomie szczegółowości, którego to oczekiwania w żaden sposób nie wyraził w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, to miał obowiązek kontynuować procedurę wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Ostatni zarzut został uznany za niesamoistny, gdyż w ocenie Odwołującego należy przeprowadzić powtórne badanie i ocenę ofert. W jego ocenie pozostałe zarzuty determinują konieczność unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, a po przeprowadzeniu ponownego badania dokonania ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej. Wybór oferty innego wykonawcy świadczy o prowadzeniu przez Zamawiającego Postępowania w sposób niezapewniający zachowania zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości.

Dwóch wykonawców zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim oraz Przedsiębiorstwo Robó Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim.

30 września 2025 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości. Przedstawił także argumentację za oddaleniem odwołania.

8 października 2025 r. wykonawca zgłaszający przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim złożył pismo procesowe, w którym przedstawił argumentację za oddaleniem odwołania.

9 października 2025 r. Odwołujący złożył pismo procesowe, w którym przedstawił argumentację za uwzględnieniem odwołania.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim („Przystępujący") do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie Zamawiającego. W związku z tym wyżej wymieniony wykonawca stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba na posiedzeniu uwzględniła opozycję Odwołującego wobec przystąpienia wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Zgodnie z art. 526 ust. 2 zdanie pierwsze Pzp Izba uwzględnia opozycję, jeżeli zgłaszający opozycję uprawdopodobni, że wykonawca nie ma interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystąpił.

Izba postanowiła nie dopuścić wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim do postępowania odwoławczego, gdyż wykonawca ten nie wykazał posiadania w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystąpił. Wykonawca ten z jednej strony wskazał, że ma interes „w utrzymaniu mocy czynności wyboru najkorzystniejszej oferty", zaś dalej że „może uzyskać zamówienie w przypadku uwzględnienia odwołania i ewentualnego unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej".

Stanowisko to jest wewnętrznie sprzeczne. Nie można jednocześnie mieć interesu w utrzymaniu w mocy zaskarżonej czynności oraz w uwzględnieniu odwołania, które tę czynność zaskarża. Z tego względu Izba nie dopuściła wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim do postępowania odwoławczego jako uczestnika po stronie Zamawiającego.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej, zapisaną w postaci elektronicznej na 2 płytach, przesłaną do akt sprawy przez Zamawiającego 2 października 2025 r., w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ") wraz z załącznikami;

- ofertę złożoną w postępowaniu przez Odwołującego;

- wezwanie Zamawiającego do złożenia przez Odwołującego wyjaśnień wyliczenia ceny, kosztu lub innych istotnych części składowych z dnia 16 lipca 2025 r.;

- pismo Odwołującego w sprawie wyjaśnienia wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych z dnia 30 lipca 2025 r. wraz z załącznikami;

- informację o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 27 sierpnia 2025 r.;

- a także część dokumentacji przesłaną przez Zamawiającego poprzez pocztę elektroniczną w dniu 9 października 2025 r;

2) dokumenty złożone przez Odwołującego w załączenia do pisma z dnia 9 października 2025 r., tj. cztery poświadczenia wykonania przez Odwołującego robót na rzecz Zamawiającego;

3) przeprowadzony w dniu rozprawy dowód z oględzin zaprezentowanej przez Odwołującego mapy Piotrkowa Trybunalskiego z zaznaczonymi miejscami spełniania przez Odwołującego świadczeń na rzecz Zamawiającego.

Izba ustaliła co następuje:

Odwołujący złożył w Postępowaniu ofertę, której cena okazała się o 47,72% niższa od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem Postępowania.

16 lipca 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień, a w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, gdyż zaoferowana cena wydawała się Zamawiającemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budziła wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Odwołujący wystąpił do Zamawiającego o przedłużenie terminu na złożenie wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty. Zamawiający uwzględnił prośbę Odwołującego i przedłużył termin na złożenie wyjaśnień zgodnie z wnioskiem Odwołującego.

30 lipca 2025 r. Odwołujący przedłożył pismo wraz z wyjaśnieniami, do których załączył m.in. zestawienie cen kluczowych materiałów i oferty dostawy materiałów.

27 sierpnia 2025 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej oferty w Postępowaniu, a także przekazał informację o ofertach odrzuconych. Zamawiający jako podstawę prawną odrzucenia oferty Odwołującego wskazał art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Zamawiający stwierdził, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Wskazał, że przesłane wyjaśnienia nie zawierają kalkulacji ceny oferty. Ponadto wyjaśnienia te nie zawierają konkretnych informacji oraz dowodów potwierdzających wynegocjowane korzystne upusty na materiały budowlane. Poza ofertą na asfalt drogowy, ofertą na materiały budowlane drogowe prefabrykowane (kostkę betonową, krawężniki, oporniki), ofertą na kruszywo (załączona oferta była ważna do 31.12.2024 r), na pozostały asortyment w szczególności dotyczący robót sanitarnych, a także robót elektrycznych, nie zostały przedstawione żadne dowody.

Stwierdził, że Odwołujący poinformował o zamiarze zlecenia wykonania części robót podwykonawcom, niemniej jednak nie dołączono żadnych informacji o ewentualnych podwykonawcach lub ofert podwykonawców.

Zamawiający uznał, że wskazane w wyjaśnieniach „oszczędności" nie uzasadniają ceny przedstawionej w ofercie. Nadto wyliczenia są bardzo ogólne i niekonkretne, nie została załączona kalkulacja ceny w formie kosztorysu, a nawet przyjęcie wskazanych przez Odwołującego kwot nie daje zaoferowanej ceny w stosunku do średniej ceny z wszystkich ofert.

Zdaniem Zamawiającego, wyjaśnienia Odwołującego nie objaśniają ceny przedstawionej w ofercie ani nie stanowią odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ust. 1 Pzp.

Izba zważyła, co następuje.

Odwołanie zostało oddalone, gdyż nie potwierdził się żaden z zarzutów zawartych w odwołaniu.

Odwołujący jest podmiotem, który prowadzi działalność gospodarczą w obszarze objętym przedmiotem zamówienia. Zgodnie z art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Pzp do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy Pzp nie stanowią inaczej.

Odwołujący był zatem zobowiązany do zachowania podwyższonego standardu staranności przy podejmowanych czynnościach, w tym przy składaniu wyjaśnień na wezwanie Zamawiającego.

Odwołanie koncentruje się na pewnych nieścisłościach wezwania Zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych. Zamawiający w jednym miejscu wskazuje jako podstawę swojego wezwania art. 224 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym 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.

W innym miejscu Zamawiający uznał, że jest zobligowany na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp do zażądania od Odwołującego wyżej wskazanych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości 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, 5a i 10 Pzp, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Z kolei zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 2 Pzp 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, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp.

Izba zauważa, że dokonana przez Zamawiającego czynność szacowania wartości zamówienia nie została zaskarżona. Odwołujący nie wniósł także odwołania od treści wezwania Zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych.

Z tego względu nie może odnieść skutku argumentacja odnosząca się do zarzucanego Zamawiającemu zawyżenia szacunkowej wartości zamówienia. W świetle wyżej wskazanych przepisów, Zamawiający był zobligowany do wezwania Odwołującego do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty.

Odwołujący nie wykazał także, że rozbieżności między wartością zamówienia a ceną oferty wynikały z okoliczności oczywistych, które nie wymagają uzasadnienia. Sama średnia arytmetyczna złożonych ofert nie jest okolicznością oczywistą, zwłaszcza że oferta Odwołującego odbiegała w sposób znaczny od pozostałych ofert (była o niemal 17% wyższa od drugiej najtańszej oferty). W tej sytuacji Zamawiający był uprawniony do wystosowania do Odwołującego wezwania do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty.

Odwołujący już tylko na podstawie informacji o szacowanej przez Zamawiającego wartości zamówienia oraz informacji z otwarcia ofert powinien był antycypować wezwanie go przez Zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty.

Zamawiający wskazał w wezwaniu, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy oraz pouczył o obowiązku odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, jeżeli wykonawca nie złoży wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Jednocześnie w treści wezwania Zamawiającego wyraźnie zastrzeżono, że „Zamawiający żąda (…) wyjaśnień, a w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, gdyż zaoferowana (…) cena wydaje się Zamawiającemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania

przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów".

Nie oznacza to, że Zamawiający żądał od Odwołującego przedstawienia kosztorysu. Kosztorys mógłby służyć lepszemu zobrazowaniu sposobu wyliczenia ceny oferty, ale z dokumentacji Postępowania nie wynika, aby brak jego złożenia prowadził do odrzucenia oferty Odwołującego.

Zamawiający w sposób wyraźny zażądał złożenia „dowodów w zakresie wyliczenia ceny". Oznacza to, że wezwanie Zamawiającego zawierało element odnoszący się nie tylko do wyjaśnień, ale i dowodów w zakresie wyliczenia ceny.

Mając na uwadze taki sposób zredagowania wezwania przez Zamawiającego należy uznać, że Odwołujący został skutecznie wezwany do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty w zakresie uwzględniającym części składające się na ostateczną cenę oraz do przedłożenia stosownych dowodów.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Izby ogólnikowe wezwanie, czy też wezwanie sporządzone na dużym poziomie ogólności należy traktować jako przyznanie szerokiego zakresu swobody wezwanemu wykonawcy w przedstawianiu wyjaśnień. Nie oznacza to jednak, że wykonawca może złożyć jakiekolwiek wyjaśnienia, które następnie zostaną bezrefleksyjnie zakwalifikowane jako wystarczające (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 820/23).

Wyjaśnienia złożone przez Odwołującego nie pozwalają na ustalenie, w jaki sposób Odwołujący ostatecznie obliczył kwotę wskazaną w ofercie. Nawet proste zsumowanie podanych w nich wartości, w tym „oszczędności", nie pozwala na otrzymanie wyniku wskazanego w ofercie.

Ponadto wyjaśnienia złożone przez Odwołującego były niepełne, gdyż w odniesieniu do niektórych elementów pozostały na wysokim stopniu ogólności oraz nie zostały poparte dowodami.

Przedłożone przez Odwołującego wyjaśnienia w zakresie branży sanitarnej poprzestają jedynie na zamiarze zlecenia tych prac podwykonawcom, bez załączenia jakiejkolwiek oferty albo innych dowodów. Pomijają także całkowicie koszty w zakresie branży elektrycznej.

Odwołujący wskazywał na rozprawie, że koncentrował się na istotnych częściach składowych, zwłaszcza na branży drogowej, stanowiącej około połowę wartości zamówienia. Jednakże przedmiot zamówienia obejmował również prace w innych branżach, w tym w branży sanitarnej oraz branży elektrycznej, które także stanowiły istotny element przedmiotu zamówienia.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Izby, konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma także kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 października 2023 r., sygn. akt KIO 2956/23).

Prawidłowo złożone wyjaśnienia to takie, które pozwalają zamawiającemu na poznanie sposobu obliczenia ceny oferty. To wykonawca jest bowiem dysponentem wiedzy na temat podstaw kształtowania i doboru elementów stanowiących podstawy wyliczenia ceny oferty. Wyjaśnienia powinny być przejrzyste i wyczerpujące, zaś wyjaśnień Odwołującego nie można za takie uznać.

Odwołujący nie może na etapie postępowania odwoławczego powoływać się na inne okoliczności, których nie przedstawił Zamawiającemu na etapie wyjaśnień jak np. szersza wiedza na temat zakresu pracy z uwagi na wykonanie przez Odwołującego odwiertów, czy realizację sąsiednich inwestycji. Podnoszenie tego na etapie postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą jest działaniem spóźnionym. Należało wskazać to Zamawiającemu w ramach wyjaśnień.

Z tego względu dowody z dokumentów złożonych przez Odwołującego wraz z pismem z dnia 9 października 2025 r. oraz dowód z okazania mapy Piotrkowa Trybunalskiego przeprowadzony w dniu rozprawy nie mogły mieć znaczenia dla kierunku rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Były one bowiem oczywiście spóźnione.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp 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.

Skład orzekający Izby podziela pogląd, że niedopełnienie obowiązku złożenia na wezwanie Zamawiającego wyczerpujących wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty uzasadnia odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przepisy art. 224 ust. 6 Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp pozostają bowiem w korelacji w sytuacji, gdy jako

podstawę faktyczną wskazuje się rażąco niską cenę oferty (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 55/22).

W konsekwencji Zamawiający nie miał obowiązku wykazywać, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę. Wystarczyło wykazanie, że Odwołujący nie udzielił na wezwanie Zamawiającego wyjaśnień wraz z dowodami, które uzasadniałyby podaną w ofercie cenę.

Nawet w przypadku podzielenia odmiennego poglądu, odwołanie nie mogłoby zostać uwzględnione. W świetle niejasnych i niepełnych wyjaśnień Odwołującego, Zamawiający musiałby ponownie odrzucić jego ofertę, lecz z nieco zmienioną podstawą prawną. Oznacza to, że nie miałoby to żadnego wpływu na wynik Postępowania.

Na marginesie, Izba dostrzega, że wystąpienie istotnej różnicy pomiędzy wartością zamówienia a ceną oferty nakłada poważne obowiązki dla zamawiającego i wykonawcy: pierwszy musi wezwać wykonawcę do wyjaśnień (chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych), zaś na tego drugiego przedstawienia przekonujących wyjaśnień. Należy zgodzić się z Odwołującym, że procedura badania oferty pod kątem rażąco niskiej ceny powinna dotyczyć ofert z ceną nierealistyczną. Jednakże z wyraźnej woli ustawodawcy w Pzp znajduje się art. 224 ust. 6 Pzp, który przewiduje sankcję odrzucenia oferty wykonawcy w przypadku złożenia przezeń niedostatecznych wyjaśnień na wezwanie Zamawiającego.

Z powyższych powodów oddalony został pierwszy zarzut odwołania.

Możliwość ponownego wezwania do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny powinno się traktować bardziej w kategorii wyjątku niż zasady. Jeżeli zatem w odpowiedzi na wezwanie Odwołujący udzielił niepełnych wyjaśnień i nie złożył istotnych dowodów (np. ofert podwykonawców, pomimo deklaracji, że takie otrzymał), nie jest uzasadnione ponowne wzywanie Odwołującego do wyjaśnień. Stanowiłoby to naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Każdy z wykonawców składających ofertę w Postępowaniu miał okazję na przedstawienie swojego stanowiska w zakresie zarzutu rażąco niskiej ceny. Jeśli Odwołujący nie wykorzystał szansy na przedstawienie stosownych wyjaśnień i dowodów, że jego oferta nie jest rażąco niska, to nie może później skutecznie kontestować czynności odrzucenia jego oferty przez Zamawiającego.

Z tych względów oddalony został drugi zarzut odwołania.

Ostatni zarzut Odwołującego miał charakter wynikowy wobec rozstrzygnięcia zarzutów nr 1 i 2. Konsekwencją odrzucenia oferty Odwołującego był wybór oferty najkorzystniejszej spośród pozostałych ofert w Postępowaniu (tj. z pominięciem oferty Odwołującego).

Zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Jak stanowi ust. 2 tego przepisu, najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

W świetle prawidłowego odrzucenia oferty Odwołującego, wybrana została oferta innego wykonawcy. Oferta ta uzyskała największą liczbę punktów i była najkorzystniejszą w Postępowaniu.

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Merytorycznie zostały rozpoznane trzy zarzuty, jednak zostały one w całości oddalone. W konsekwencji Izba obciążyła kosztami postępowania Odwołującego.

Na koszty postępowania odwoławczego składał się wpis uiszczony przez Odwołującego (20 000 zł).

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1
w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r.
w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U.
z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:…….....