

WYROK

Warszawa, 20 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Emil Kuriata

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 15 września 2025 r. przez wykonawcę Ekobud Glinica sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Glinicy, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gmina Łęki Szlacheckie, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego - Zakład Budowlano-Drogowy DUKT sp. z o.o. sp.k. z siedzibą we Włoszczowej,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Ekobud Glinica sp. z o.o. sp.k. z siedzibą

w Glinicy i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Ekobud Glinica sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Glinicy, 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 3927/25**

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Łęki Szlacheckie- prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym, pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Trzebnica*”.

15 września 2025 roku, wykonawca Ekobud Glinica sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Glinicy (dalej „*Odwołujący*”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1 oraz 2 ustawy Pzp, przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Zakład Budowlano-Drogowy DUKT sp. z o.o. sp.k. z siedzibą we Włoszczowej, zawierającą rażąco niską cenę,

2.art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Zakład Budowlano-Drogowy DUKT sp. z o.o. sp.k. z siedzibą we Włoszczowej, niezgodnej z warunkami zamówienia.

Odwołujący wniósł o:

1) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;

2) nakazanie zamawiającemu powtórzenia czynności wyboru ofert w postępowaniu i odrzucenia oferty wykonawcy Zakład Budowlano-Drogowy DUKT sp. z o.o. sp.k. z siedzibą we Włoszczowej (dalej: „*wykonawca*” lub „*przystępujący*”), jako oferty z rażąco niską ceną oraz niezgodną z warunkami zamówienia,

3) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów załączonych do odwołania, wnioskowanych w odwołaniu lub przedstawionych na rozprawie, na okoliczności wskazane w uzasadnieniu pisemnym bądź ustnym,

4) zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przewidzianych przepisami prawa zgodnie z fakturą przedstawioną na rozprawie.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia będącego przedmiotem postępowania oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów prawa. Odwołujący złożył w postępowaniu ofertę, która nie podlegała odrzuceniu oraz, w przypadku odrzucenia oferty wykonawcy, podlegałaby wyborowi przez zamawiającego, jako oferta najkorzystniejsza. Zatem zaniechanie zamawiającego w zakresie prawidłowego (zgodnego z przepisami prawa oraz wiążącej zamawiającego dokumentacji przetargowej) przeprowadzenia analizy złożonych w postępowaniu ofert, a co zatem idzie – zaniechanie ustalenia, że oferta wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu, może skutkować poniesieniem przez odwołującego szkody w następstwie naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Zamawiający nie złożył pisemnej odpowiedzi na odwołanie, jednakże na rozprawie wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Przystępujący wykonawca również wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia, kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła, iż odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są bezzasadne.

Odwołujący, w zakresie zarzutu nr 1 dotyczącego naruszenia przepisów art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1 oraz 2 ustawy Pzp, wskazał, że wykonawca nie podołał obowiązkowi przewidzianemu w art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, bowiem nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zgodnie z wymaganiami SWZ (pkt 16.3) wykonawca nie był zobowiązany do przedłożenia kosztorysu ofertowego, niemniej jednak, pomimo braku takowego obowiązku wykonawca dołączył wspomniany już kosztorys szczegółowy, z którego wynikać miała kalkulacja ceny oferty, jako niestanowiącej ceny rażąco niskiej, do swojego pisma z 28 sierpnia 2025 r. Odwołujący stwierdził, że wykonawca w ramach wspomnianego kosztorysu ujął ceny jednostkowe, które w sposób znaczący odbiegają od warunków rynkowych, a w stosunku do których wykonawca w żaden sposób nie wykazał, iż cena przyjęta w kosztorysie znajduje uzasadnienie. Kapitalnym przykładem pozostają tutaj wskazane przez wykonawcę w kosztorysie pozycje dotyczące wszelkiego rodzaju pojazdów, które obiektywnie należy uznać za zaniżone. Otóż przyjęcie stawki 30 zł/h pracy takiego pojazdu to stawka, która nie pozwala nawet na pokrycie kosztu paliwa przy godzinnej pracy pojazdu (przy przyjęciu rynkowej stawki 5zł/netto za 1 liter) – za wiedzę powszechną należy przyjmować, iż pojazdy ciężarowe nie są w stanie utrzymać spalania na poziomie odpowiadającym 6l/h. W odniesieniu do takich pojazdów jest to całkowicie nierealne, natomiast wykonawca w żaden sposób nie wykazał w ramach swoich wyjaśnień, iż obiektywnie byłby w stanie zapewnić spalanie pojazdu na takim poziomie (dowód: pismo wykonawcy z 28 sierpnia 2025 r. wraz z Kosztorysem).

Niezależnie od powyższego, dokonując analizy przedłożonego przez wykonawcę kosztorysu, pomimo tego, że *prima facie* zdawać może się, że poszczególne jego pozycje jednostkowe zdają się nie odbiegać od najniższych wartości narzuconych prawem, to jednak bardziej wnikliwa analiza tego dokumentu prowadzi wniosku, że przeważająca większość pozycji w kosztorysie ma zaniżone nakłady w stosunku stanowiącego immanentną część SWZ Przedmiaru Robót. Szczegółowe zestawienie wskazanych rozbieżności wskazane jest w załączniku pn. „Kosztorys zerowy 1.xls” (dowód: Przedmiar Robót – załącznik do SWZ, opracowanie pn. „Kosztorys zerowy 1.xls”).

W ocenie odwołującego zamawiający nie powinien przyjąć takiego wyjaśnienia, ponieważ zaniżenie nakładów roboczegodzin w kosztorysie szczegółowym stanowi wręcz dowód na rażąco niską cenę i nie obala tym samym domniemania o takiej cenie. Wykonawca ma obowiązek wykazać, że jego cena jest realna i odpowiednia, a nie zawiera braków

w obliczeniach kosztów. Samo przedłożenie kosztorysu nie wystarczy, jeśli jest on wadliwy, np. przez zaniżenie kosztów roboczegodzin. Zamawiający musi uzyskać pewność,

że wszystkie elementy przedmiotu zamówienia zostały uwzględnione zgodnie z wymaganiami. Co więcej, stwierdzone zmiany w kosztorysie wykonawcy w stosunku do Przedmiaru Robót, które oznaczają nie tylko obniżenie, lecz wręcz wyłączenie niektórych pozycji przyjętych

w Przedmiarze Robót przez zamawiającego, jako niezbędnych dla wykonania zamówienia, muszą budzić istotne wątpliwości co do rzetelności samego wykonawcy. Jako że wykonawca nie zadośćuczynił wspomnianemu wyżej obowiązkowi, brak odrzucenia przez zamawiającego oferty wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 1 oraz 2 ustawy Pzp, stanowi dopuszczenie się przez zamawiającego naruszenia art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Odnosnie zarzutu nr 2 dotyczącego naruszenia przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, odwołujący wskazał, że zamawiający w ramach SWZ (pkt. 4.3. SWZ) jednoznacznie wskazał, iż *Przedmiot zamówienia, o którym mowa w ust. 1 został szczegółowo opisany w SWZ oraz załączonej dokumentacji projektowej, zawierającej: Przedmiar robót, Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót (STWiOR), Projekt budowlany. stanowiącej załącznik nr 13 do SWZ*. Ponadto zamawiający wskazał w pkt. 16.2. SWZ, że *W niniejszym postępowaniu przyjęto jako formę*

wynagrodzenia – wynagrodzenie ryczałtowe, w rozumieniu art. 632 Kodeksu cywilnego. W związku z powyższym cena oferty musi zawierać wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania przedmiotu zamówienia, wynikające wprost z niniejszej specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), przekazanej dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, przedmiaru robót, stanowiących załączniki do SWZ, a niezbędne do wykonania zamówienia. Będą to między innymi koszty wszelkich robót przygotowawczych, porządkowych, utrzymanie zaplecza robót oraz innych czynności niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia”. Tym samym Przedmiar Robót stanowi immanentny element opisu przedmiotu zamówienia, a oferty wykonawcy winny mu odpowiadać.

W tym kontekście kluczową jest treść kosztorysu szczegółowego wykonawcy, która jak wspomniano, nie zawiera szeregu pozycji z Przedmiaru Robót, lub też posiada zaniżone ich nakłady w stosunku do przyjętych w przedmiarze robót (dowód: pismo wykonawcy z 28 sierpnia 2025 r. wraz z Kosztorysem, Przedmiar Robót – Załącznik do SWZ, opracowanie pn. „Kosztorys zerowy 1.xls”). W ramach swoich wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny wykonawca, co nie może budzić wątpliwości, sam wskazał, iż zamierza zrealizować zamówienie w sposób odmienny od przewidzianego w SWZ, a zatem jego oferta odpowiada takiemu zamiarowi wykonawcy. Zamawiający, badając wyjaśnienia wykonawcy, winien wziąć pod uwagę zmiany w kosztorysie w stosunku do Przedmiaru Robót pod kątem ich zgodności z opisem przedmiotu zamówienia. Niemniej jednak w przedmiotowej sprawie nic takiego nie miało miejsca. W ocenie odwołującego zaniechanie zamawiającego w tym przedmiocie winno być oceniane przez Izbę jako naruszające art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp.

Niezależnie od powyższego wskazania wymaga, że w ramach kosztorysu (pkt. 9, 10 i 12) wykonawca wskazał niższe ilości asfaltu, które są potrzebne do przygotowania mieszanki mineralno-asfaltowej, w stosunku do przyjętej w Przedmiarze Robót. Oczywiście odwołujący zdaje sobie sprawę, iż może to oznaczać, że wykonawca zaproponować mógł rozwiązanie równoważne w stosunku do przyjętego przez zamawiającego. Jednakowoż wykonawca winien tym samym udowodnić, że tak zaoferowane przez niego materiały i rozwiązania są równoważne w stosunku do tych wskazanych przez zamawiającego w dokumentacji postępowania. Zamawiający w ramach SWZ (pkt. 4.7. SWZ) jednoznacznie wskazał, że: *Tam, gdzie w treści Specyfikacji i Załączników do Specyfikacji znajduje się odniesienie do konkretnego rodzaju norm, Zamawiający dopuszcza rozwiązania równoważne. Wykonawca, który w celu wykazania spełnienia przez oferowany przedmiot Zamówienia wymagań realizacji Zamówienia powołuje się na rozwiązania równoważne opisywane przez Zamawiającego, jest obowiązany wykazać, że oferowany przez niego przedmiot Zamówienia spełnia wymagania określone przez Zamawiającego.*

Jako że zamawiający nie określił w dokumentacji kryteriów oceny równoważności, po otwarciu ofert istniały podstawy do weryfikacji propozycji wykonawcy, a zaniechanie wykonawcy w przedmiocie wykazania „równoważności” musi prowadzić do konstatacji, iż zamawiający w tej sytuacji winien odrzucić ofertę wykonawcy jako niezgodną z treścią SWZ, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Zarzuty dotyczące naruszenia przepisów art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1 oraz 2 ustawy Pzp, Izba uznała za bezzasadne.

Przepis art. 224 ust. 6 ustawy Pzp stanowi, że 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.

Zamawiający pismem z 26 sierpnia 2025 roku, wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający wskazał, że „W złożonej ofercie Wykonawca zaoferował cenę 439 644,73 zł brutto, która jest niższa o 30%/ od wartości kosztorysowej zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. W zaistniałej sytuacji Zamawiający powziął wątpliwości, czy za zaoferowaną cenę Wykonawca wykona przedmiot zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ i wynikającymi z odrębnych przepisów. W związku z powyższym Zamawiający żąda od Wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny”. Po czym zamawiający powielił treść przepisu art. 224 ust. 3 ustawy Pzp, nie precyzując, które konkretnie elementy ceny ofertowej budzą wątpliwości zamawiającego. Co równie istotne zamawiający stwierdził jedynie, że cena oferty przystępującego jest niższa o 30% od wartości kosztorysowej zamówienia, co oznacza,

że cena oferty przystępującego nie budziła wątpliwości pod kątem średniej arytmetycznej cen wszystkich ofert niepodlegających odrzuceniu.

Przystępujący odpowiedział na wezwanie zamawiającego składając stosowne wyjaśnienia popierając je odpowiednimi dowodami, które wykonawca uznał za niezbędne do potwierdzenia zasadności składanych wyjaśnień. Oceniając te

wyjaśnienia wraz z dowodami zamawiający stwierdził, że są one wystarczające i obalają domniemanie rażąco niskiej ceny.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że złożone przez przystępującego wyjaśnienia są konkretne, dotyczą przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, odnoszą się do elementów, które są istotnie związane z prawidłową realizacją zadania inwestycyjnego. Przystępujący wyjaśnił również, że cena ofertowa uwzględnia obniżkę cen asfaltu w porównaniu do ubiegłego roku oraz załączył szczegółowy kosztorys, umowę bezterminową na dostawę asfaltu, umowę bezterminową na dostawę kruszyw, wykaz sprzętu przeznaczonego do realizacji zadania.

W ocenie Izby, tak złożone wyjaśnienia w pełni potwierdzają realność zaoferowanej ceny. Natomiast odwołujący, poza ogólnymi twierdzeniami nie przedstawił żadnej konkretnej argumentacji, która mogłaby potwierdzać zasadność stawianych zarzutów. W szczególności odwołujący nie przedstawił szczegółowej kalkulacji, która prezentowałaby zestawienie kosztów, jakie należałoby uwzględnić i które muszą być uwzględnione, a których nie uwzględnił przystępujący, aby zadanie mogłoby być prawidłowo zrealizowane. Izba zdaje sobie sprawę, że z przepisu art. 537 pkt 1 ustawy Pzp, wynika, że ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego, jednakże nie umniejsza on bezwzględnemu obowiązкови wynikającemu z przepisu art. 534 ust. 1 ustawy Pzp, z którego wynika, że strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Odwołujący w zakresie stawianych zarzutów żadnego dowodu nie złożył.

Ponadto wskazać należy, że załączony do wyjaśnień przez przystępującego szczegółowy kosztorys nie jest dokumentem wiążącym strony (zamawiającego i przystępującego), gdyż został złożony jedynie na okoliczność wyjaśnienia ceny oferty. I nawet jeżeli w treści tego dokumentu znajdują się jakieś błędy czy nieścisłości, to nie mogą one wywoływać negatywnych skutków dla wykonawcy. Co najwyżej zamawiający byłby uprawniony do wezwania wykonawcy do złożenia dodatkowych wyjaśnień, gdyż w postępowaniu zamawiający skierował ogólne wezwanie, którego doprecyzowanie byłoby możliwe, gdyby zamawiający miał wątpliwości co do elementów, które były przedmiotem złożonych już wyjaśnień. Jednakże odwołujący nie postawił w tym zakresie żadnych zarzutów.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, Izba uznała ten zarzut za niezasadny przyjmując argumentację jak wyżej. Co prawda odwołujący na rozprawie powołał się na dowody, którymi były: analiza oraz wydruk

z korespondencji e-mail, jednakże nie potwierdzają one okoliczności, które były podnoszone w odwołaniu. W szczególności złożona analiza może co najwyżej może być zakwalifikowana jako stanowisko strony.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Wykładnia tego przepisu, z uwagi na jej doniosłe skutki prawne, musi być ścisła. Izba stwierdziła, że odwołujący nie wykazał w jakim merytorycznym zakresie treść oferty przystępującego jest niezgodna z warunkami zamówienia. Izba nie podziela argumentacji odwołującego, która *de facto* jest argumentacją rozszerzającą swój merytoryczny zakres, że oceną oferty można objąć również dokumenty, które nie były wymagane przez zamawiającego i które nie były składane jako oferta czy też

w ramach oferty. Trzeba mieć bowiem na względzie okoliczność, że czemu innemu miało służyć samodzielne złożenie kosztorysu szczegółowego przez przystępującego (wyjaśnienie w ramach art. 224 ust. 1 ustawy Pzp). Odnoszenie się w tym zakresie i rozszerzanie odpowiedzialności na wykonawcę przez odwołującego stanowi niedopuszczalną nadinterpretację przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz § 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:.....