Sygn. akt: KIO 4252/25

WYROK

Warszawa, dnia 6 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Monika Banaszkiewicz
Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 listopada 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 października 2025 r. przez wykonawcę Baltic IT Support Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańskuw postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego InnoBaltica Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku
przy udziale po stronie odwołującego wykonawcy Asseco Data Systems S.A. z siedzibą w Gdańsku
przy udziale po stronie zamawiającego wykonawcy APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności z dnia 4 września 2025 r. unieważnienia czynności wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku dokonanej dnia 28 maja 2025 r., unieważnienie czynności z dnia 4 września 2025 r. unieważnienia czynności wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku dokonanej dnia 31 lipca 2025 r., unieważnienie czynności z dnia 4 września 2025 r. wezwania wykonawcy APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, powtórzenie czynności badania i oceny ofert,
2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego InnoBaltica Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku i:
   2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Baltic IT Support Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę Baltic IT Support Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
   2.2 zasądza od zamawiającego InnoBaltica Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku na rzecz wykonawcy Baltic IT Support Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez tego wykonawcę.

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 4252/25

Uzasadnienie

Zamawiający InnoBaltica Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku(dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn. „Serwis urządzeń Systemu FALA w pojazdach komunikacji miejskiej” (nr postępowania: ZP/06/2025). Wartość zamówienia jest wyższa, niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2025 r. pod nr 268477-2025
6 października 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu na postawie art. 505 ust. 1 w zw. z art. 513 pkt 1 i 2 ustawy Pzp odwołanie złożył wykonawca Baltic IT Support Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku (dalej: „Odwołujący”).
Odwołanie (Sygn. akt: KIO 4252/25) złożono od czynności i zaniechań Zamawiającego. Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:
Zarzut nr 1 art. 224 ust. 1, 2, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 ustawy Pzp poprzez unieważnienie, przeprowadzone w dniu 4 września 2025 r., czynności:
a) wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokonanej z dnia 28 maja 2025 r.

b) wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokonanej z dnia 31 lipca 2025 r.,
w stosunku do wykonawcy Aplitt sp. z o.o. (dalej jako: „Aplitt"), w sytuacji w której nie zaistniały żadne przesłanki uzasadniające podjęcie tego rodzaju decyzji, a dodatkowo w sytuacji, w której Aplitt w odpowiedzi na wezwanie z dnia 28 maja 2025 r. złożył wyjaśnienia ogólnikowe, nierzetelne i nie uzasadniające podanej w ofercie ceny lub kosztu, a w odpowiedzi na wezwanie z dnia 31 lipca 2025 r. w ogóle nie złożył wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego, co świadczy o naruszeniu przez Zamawiającego zasady równego traktowania wykonawców i obliguje Zamawiającego od odrzucenia oferty wykonawcy Aplitt, a nie ponawiania czynności z jego udziałem;
Zarzut nr 2 art. 224 ust. 1, 2, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 ustawy Pzp poprzez wezwanie, w dniu 4 września 2025 r., wykonawcy Aplitt do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny w ramach prawa opcji w odniesieniu do pozycji 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 w sytuacji, w której nie zaistniały żadne przesłanki uzasadniające podjęcie tego rodzaju decyzji, a dodatkowo w sytuacji, w której Zamawiający wezwał Aplitt do przedstawienia tożsamych wyjaśnień w dniu 28 maja 2025 r. oraz 31 lipca 2025 r., przy czym odpowiedzi wykonawcy Aplitt nie uzasadniały ceny podanej w ofercie, a dodatkowo jedna z nich została złożona po upływie terminu wyznaczonego przez Zamawiającego, co świadczy o naruszeniu przez Zamawiającego zasady jednokrotności wezwania do złożenia wyjaśnień i obliguje Zamawiającego do odrzucenia oferty Aplitt i czyni ponowne wezwanie bezzasadnym;
Zarzut nr 3 (ewentualny) art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Aplitt, w sytuacji w której wyjaśnienia złożone w odpowiedzi na wezwania z dnia 28 maja 2025 są nierzetelne, wewnętrznie sprzeczne i gołosłowne, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, i potwierdzają, że Aplitt zaoferował cenę rażąco niską, a dodatkowo w odniesieniu do wyjaśnień złożonych w odpowiedzi na wezwanie z dnia 31 lipca 2025 r. – zostały złożone po upływie terminu wyznaczonego przez Zamawiającego, co obliguje Zamawiającego do odrzucenia oferty tego wykonawcy.
Odwołujący wnosił o merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą odwołania oraz uwzględnienie go w całości oraz nakazanie Zamawiającemu:
1. unieważnienia czynności wezwania do złożenia wyjaśnień z dnia 4 września 2025 r.,
2. unieważnienia czynności unieważnienia wezwania z dnia 28 maja 2025 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny dokonanej przez Zamawiającego w dniu 4 września 2025 r.,
3. unieważnienia czynności unieważnienia wezwania z dnia 31 lipca 2025 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny dokonanej przez Zamawiającego w dniu 4 września 2025 r.,
4. ewentualnie - odrzucenia oferty wykonawcy Aplitt,
5. kontynuację oceny i badania ofert złożonych w Postępowaniu.
6. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów na okoliczności wskazane w treści odwołania oraz dowodów, które zostaną złożone przez Odwołującego na rozprawie.
7. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów doradztwa prawnego, według norm przepisanych i zgodnie z fakturą przedstawioną przez Odwołującego na rozprawie.
Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał 1 października 2025 r. (odpowiedź na odwołanie z 1 października 2025 r. udzielona przez Zamawiającego w postępowaniu odwoławczym KIO 3538/25). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 6 października 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie. Odnosząc się do argumentacji Zamawiającego podniesionej zarówno w odpowiedzi na odwołanie, jak i podczas rozprawy przed Krajową Izbą Odwoławczą dotyczącej tego, że Odwołujący nie wykazał posiadania interesu w chwili złożenia odwołania, ponieważ odwołanie w jego ocenie zostało wniesione przedwcześnie w związku z tym, że Zamawiający nadal jest w trakcie badania i oceny ofert Izba wskazuje, że zgodnie z art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp:
„3. Odwołanie w przypadkach innych niż określone w ust. 1 i 2 wnosi się w terminie:
1) 10 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne;"
Odwołujący informację o kwestionowanych w odwołaniu czynnościach, co zdaniem Izby jest bezsporne między stronami, powziął 1 października 2025 r., tj. w momencie otrzymania odpowiedzi na odwołanie wniesionej przez Zamawiającego w sprawie o sygn. 3538/25. Brak wniesienia przez Odwołującego na obecnym etapie środka odwoławczego skutkowałby tym, że kwestionowanie czynności unieważnienia wezwań do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny i czynności ponownego wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny na etapie dokonania przez Zamawiającego wyboru oferty najkorzystniejszej zostałoby uznane za spóźnione. Prawidłowe jest

zatem kwestionowanie przez Odwołującego czynności Zamawiającego na obecnym etapie postępowania.
Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.
Uzasadniając posiadanie interesu we wniesieniu środka odwoławczego Odwołujący wskazał, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Odwołujący podniósł, że jest wykonawcą, którego oferta została sklasyfikowana przez Zamawiającego na trzecim miejscu listy rankingowej ofert złożonych w postępowaniu. Odwołujący podniósł, że w skutek czynności i zaniechań Zamawiającego, które doprowadziły do wyboru oferty wykonawcy Aplitt, Odwołujący utracił możliwość uzyskania zamówienia, pomimo tego, że bez najmniejszych wątpliwości oferta Aplitt powinna zostać odrzucona. W związku z tym Odwołujący wskazał, że został pozbawiony przez Zamawiającego korzyści, jakie spodziewał się uzyskać w związku z realizacją zamówienia. Jednocześnie Odwołujący zaznaczył, że posiada interes prawny we wniesieniu odwołania, pomimo tego, że zajmuje dalsze miejsce na liście rankingowej. Wskazał on, że Zamawiający zastosował w postępowaniu procedurę odwróconą. W takiej sytuacji każdy wykonawca sklasyfikowany w rankingu ofert posiada interes we wniesieniu odwołania. Jak stwierdziła KIO w wyroku z dnia 10 grudnia 2018 r., sygn. KIO 2446/18: „Na wstępie Izba ustaliła, że Odwołujący spełnia określone art. 179 ust. 1 ustawy Pzp przesłanki korzystania ze środków ochrony prawnej, tj. ma interes w uzyskaniu zamówienia, a naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp może spowodować poniesienie przez niego szkody, w postaci nieuzyskania zamówienia. Izba nie podziela stanowiska Zamawiającego, iż Odwołujący nie legitymuje się interesem we wniesieniu odwołania, gdyż jego oferta została sklasyfikowana na miejscu trzecim. Z uwagi na zastosowanie procedury odwróconej przez Zamawiającego wykonawca będzie miał potencjalnie możliwość uzyskania zamówienia. W przypadku uwzględnienia odwołania przy ponownym badaniu ofert, Odwołujący miałby szansę podnoszenia zarzutów wobec wyłonionego wykonawcy. Następnie w wyniku ich potwierdzenia, czyli w przypadku kolejnego badania i oceny ofert przez Zamawiającego, miałby możliwość uzyskania zamówienia, gdyby to jego oferta uznana została za najkorzystniejszą. Co istotne nie ma znaczenia, że Odwołujący w celu uzyskania zamówienia musiałby złożyć kilka odwołań. W ocenie Izby bez względu na to ile razy Odwołujący musiałby złożyć odwołanie (co jest jego niekwestionowanym uprawnieniem) w dalszym ciągu posiada realne szansę na uzyskanie przedmiotowego zamówienia. W ocenie Izby, w przypadku procedury odwróconej interes we wniesieniu odwołania wobec wyboru najkorzystniejszej oferty posiada każdy z wykonawców sklasyfikowanych w rankingu ofert". Odwołujący podniósł, że wykonawca znajdujący się na drugim miejscu listy rankingowej nie został jeszcze zweryfikowany podmiotowo przez Zamawiającego, co nie przesądza w żaden sposób, że jego oferta będzie podlegała wyborowi w razie odrzucenia oferty wykonawcy Aplitt (ani nie przesądza brak szans Odwołującego na uzyskanie zamówienia).
24 października 2025 r. do akt sprawy wpłynęła odpowiedź na odwołanie, w której Zamawiający wnosił o oddalenie odwołania w całości, podnosząc jednocześnie brak interesu we wniesieniu odwołania po stronie Odwołującego z uwagi na jego przedwczesność.
Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i uczestników postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron i uczestników postępowania odwoławczego, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:
Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.
Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie posiadał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej na moment wniesienia odwołania. Interes we wniesieniu odwołania wynika z faktu, iż w przypadku uwzględnienia przez Izbę zarzutów odwołania, zwiększą się szanse Odwołującego na uzyskanie zamówienia, ponieważ Zamawiający dokona oceny i badania ofert z uwzględnieniem wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny złożonych przez Aplitt 28 maja 2025 r. i 31 lipca 2025 r. z uwzględnieniem ich treści oraz terminów, w jakich zostały one złożone oraz przy jednoczesnym pominięciu wyjaśnień złożonych przez Aplitt na wezwanie z 4 września 2025 r. Zamawiający podniósł, że Odwołujący nie posiada interesu we wniesieniu odwołania, gdyż zarzuty zostały podniesione przedwcześnie. Jak już wskazano powyżej, Izba nie podziela tego stanowiska. Zgodnie z art. 513 pkt 1 ustawy Pzp:
„Odwołanie przysługuje na:
1) niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy;"
zaś zgodnie z art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp:
„3. Odwołanie w przypadkach innych niż określone w ust. 1 i 2 wnosi się w terminie:
1) 10 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo

przekracza progi unijne;”
Wykonawca jest w związku z tym uprawniony, do skorzystania ze środków ochrony prawnej na czynności zamawiającego niezgodne z przepisami ustawy Pzp niezależnie od tego, czy doszło już do dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej. Zamawiający podniósł, że na etapie badania i oceny ofert wszystko się jeszcze może zdarzyć, w związku z tym Odwołujący nie może ponieść szkody. Izba nie zgadza się z tym stanowiskiem. Jak wynika z treści zarówno zarzutów, jak i ich uzasadnienia, Odwołujący czuje się pokrzywdzony (poszkodowany) działaniami Zamawiającego, ponieważ w efekcie dokonania czynności niezgodnych z ustawą Pzp dokona on oceny i badania oferty Aplitt jedynie na podstawie wyjaśnień złożonych przez tego wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z 4 września 2025 r., nie zaś w oparciu o wyjaśnienia złożone w odpowiedzi na wezwania z 28 maja 2025 r. i 31 lipca 2025 r. Izba podziela stanowisko Odwołującego zawarte w piśmie procesowym z 3 listopada 2025 r., że interes prawny powinien wynikać z treści odwołania, a nie jedynie z wyodrębnionej jednostki redakcyjnej. Stanowisko Odwołującego zawarte w odwołaniu zdaniem Izby jednoznacznie wskazuje, że jest on podmiotem uprawnionym do skorzystania ze środków ochrony prawnej. Zamawiający znajduje się bowiem na etapie oceny i badania ofert, w związku z tym istotne dla wyniku postępowania jest rozstrzygnięcie, czy zasadnie dokonał on unieważnienia dwóch wezwań do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz czy prawidłowe było ponowne wezwanie Aplitt do złożenia wyjaśnień. Uprawnieni do kwestionowania tej czynności są wykonawcy biorący udział w postępowaniu, ponieważ nie ma jeszcze rankingu ofert, jednak wynik oceny i badania ofert (dokonanej w oparciu o dokumentację postępowania, w tym ewentualnie o unieważnione przez Zamawiającego wezwania i wyjaśnienia udzielone w odpowiedzi na nie) będzie oddziaływał na ich sytuację w postępowaniu.
Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca Asseco Data Systems S.A. z siedzibą w Gdańsku. Strony nie zgłosiły opozycji, ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Asseco Data Systems S.A. z siedzibą w Gdańsku do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie odwołującego.
Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku. Strony nie zgłosiły opozycji, ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.
24 października 2025 r. do akt sprawy wpłynęło pismo procesowe złożone przez wykonawcę Asseco Data Systems S.A. z siedzibą w Gdańsku.
28 października 2025 r. do akt sprawy wpłynęło pismo procesowe złożone przez wykonawcę APLITT Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku.
Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie, oświadczeń o przystąpieniu do postępowania odwoławczego, pism procesowych złożonych przez obu przystępujących oraz pisma procesowego Odwołującego z 3 listopada 2025 r.
Izba odmówiła włączenia w poczet materiału dowodowego dowodu nr 1 (Ogłoszenie o zamówieniu nr 710715-2025) i dowodu nr 2 (wniosek Odwołującego z 6 października 2025 r. złożony w sprawie o sygn. akt KIO 3538/25) przedłożonych przez Odwołującego wraz z pismem procesowym z 3 listopada 2025 r. stwierdzając, że dowody te nie mają znaczenia dla sprawy i zostały powołane jedynie dla zwłoki.
Biorąc pod uwagę stanowiska Stron, uczestnika postępowania odwoławczego i zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie należało uwzględnić.
W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:
Zamawiający prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn. „Serwis urządzeń Systemu FALA w pojazdach komunikacji miejskiej.”
Oferty w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu złożyło trzech wykonawców: Odwołujący, Aplitt oraz Asseco Data Systems S.A.
28 maja 2025 r. Zamawiający wezwał Aplitt do złożenia wyjaśnień zaoferowanej ceny odnośnie wybranych elementów formularza cenowego:
„zwraca się z prośbą o wyjaśnienie ceny, w tym złożenia dowodów w zakresie jej wyliczenia – tj. przedstawienie wyliczenia cen w ramach prawa opcji na następujące elementy zawarte w szczegółowym formularzu oferty. Dotyczy to w szczególności punktów:
2.1 - wykonanie pełnej infrastruktury pojazdowej w autobusie/trolejbusie zgodnie z dokumentem „Instalacja systemu FALA w pojazdach. Architektura systemu. Instrukcja montażu” wraz z konfiguracją urządzeń oraz wykonanie dokumentacji powykonawczej
2.2 - wykonanie pełnej infrastruktury pojazdowej w tramwaju zgodnie z dokumentem „Instalacja systemu FALA w pojazdach. Architektura systemu. Instrukcja montażu” wraz z konfiguracją urządzeń oraz wykonanie dokumentacji

powykonawczej
2.4 - instalacja urządzeń (holdery, walidatory, komputer pokładowy, drukarka termiczna) i konfiguracja urządzeń w tramwaju z wykonaną infrastrukturą (okablowaniem elektrycznym i logicznym, routerem, przełącznikiem, anteną GPS, anteną GSM)
2.5 - demontaż i ponowny montaż urządzeń wraz z holderami w cały pojeździe".
2 czerwca 2025 r. Aplitt udzielił wyjaśnień i zastrzegając jednocześnie istotne elementy wyjaśnień oraz załączników jako tajemnicę przedsiębiorstwa.
11 czerwca 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty Aplitt jako najkorzystniejszej.
23 czerwca 2025 r. Odwołujący wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie od wyboru oferty najkorzystniejszej. Przedmiotem odwołania były trzy zarzuty: (I) zaniechanie udostępnienia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej przez Aplitt ceny, zastrzeżonej jako tajemnica przedsiębiorstwa, (II) zaniechanie wezwania Aplitt do złożenia wyjaśnień zaoferowanej ceny w zakresie pozycji nr 2.3 formularza cenowego, (III) zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Aplitt pomimo, że wyjaśnienia RNC złożone przez Aplitt nie uzasadniają podanych w ofercie cen.
25 lipca 2025 r. Zamawiający do akt sprawy prowadzonej pod sygn. akt KIO 2577/25 złożył odpowiedź na odwołanie, w której oświadczył, że uwzględnia w całości zarzuty odwołania. Aplitt, który zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego nie złożył oświadczenia o wniesieniu sprzeciwu wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów odwołania w całości. Postępowanie odwoławcze w sprawie o sygn. 2577/25 zostało umorzone, zaś Zamawiający udostępnił Odwołującemu pełną treść wyjaśnień złożonych przez Aplitt w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 28 maja 2025 r.
31 lipca 2025 r. Zamawiający wezwał Aplitt do przedstawienia wyliczenia cen w ramach pozycji nr 2.3 formularza cenowego, wyznaczając nieprzekraczalny termin na złożenie dokumentów do dnia 5 sierpnia 2025 r., do godziny 10:00.
7 sierpnia 2025 r. (dwa dni po upływie terminu wyznaczonego przez Zamawiającego) Aplitt udzielił wyjaśnień na wezwanie z 31 lipca 2025 r. Wykonawca ten zastrzegł całość wyjaśnień wraz z załącznikami jako tajemnicę przedsiębiorstwa.
11 sierpnia 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty Aplitt jako najkorzystniejszej.
21 sierpnia 2025 r. Odwołujący wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie, zarzucając Zamawiającemu: (I) zaniechanie odrzucenia oferty Aplitt w sytuacji, w której Aplitt nie złożył wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego, (II) zaniechanie udostępnienia Drugich Wyjaśnień RNC, (III) zaniechanie odrzucenia oferty pomimo zaoferowania rażąco niskiej ceny, (IV) zaniechanie wykonania czynności zgodnie z żądaniami odwołania w sprawie o sygn. KIO 2577/25.
1 października 2025 r. Zamawiający złożył do akt sprawy o sygn. KIO 3538/25 odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o oddalenie odwołania, ewentualnie umorzenie postępowania odwoławczego. Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wskazał, że po analizie zarzutów odwołania z dnia 21 sierpnia 2025 r. powziął wątpliwości co do dokonanych czynności, co wyraził w notatce z dnia 01.09.2025 r. i dokonał następujących czynności:
1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej - czynność dokonana w dniu 04.09.2025 r.
2. Unieważnienie czynności wezwania wykonawcy Aplitt sp. z o.o., z dnia 31.07.2025 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny – czynność dokonana w dniu 04.09.2025
3. Unieważnienie czynności wezwania wykonawcy Aplitt sp. z o.o., z dnia 11.08.2025 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny – czynność dokonana w dniu 04.09.2025 r. r. (Zamawiający omyłkowo podał datę 11 sierpnia 2025 r. – w rzeczywistości unieważniona czynność została dokonana przez Zamawiającego w dniu 28 maja 2025 r., co wynika z dokumentów dołączonych do odpowiedzi na odwołanie)
4. Wezwanie wykonawcy Aplitt sp. z o.o. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z uwzględnieniem elementów wskazanych w przedmiotowym odwołaniu – czynność dokonana w dniu 04.09.2025r.
10 września 2025 r. Aplitt udzielił wyjaśnień na wezwanie z 4 września 2025 r.
10 października 2025 r. postępowanie odwoławcze w sprawie o sygn. akt KIO 3538/25 zostało na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp umorzone przez Krajową Izbę Odwoławczą.
Z decyzją Zamawiającego dotyczącą unieważnienia czynności wezwania Aplitt do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny z 28 maja 2025 r. i 31 lipca 2025 r. oraz z czynnością z 4 września 2025 r. dotyczącą wezwania Aplitt do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny nie zgodził się Odwołujący składając odwołanie.
Rozpoznanie sprawy przez Izbę dotyczyło tego, czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp poprzez:
- unieważnienie 4 września 2025 r. czynności:
a) wezwania Aplitt do wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokonanej z dnia 28 maja 2025 r.
b) wezwania Aplitt do wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokonanej z dnia 31 lipca 2025 r.
w sytuacji w której nie zaistniały żadne przesłanki uzasadniające podjęcie tego rodzaju decyzji, przez co zaniechał on

dokonania oceny złożonych przez wykonawcę wyjaśnień, co doprowadziło do naruszenia przez Zamawiającego zasady równego traktowania wykonawców - wezwanie 4 września 2025 r. Aplitt do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny w ramach prawa opcji w odniesieniu do pozycji 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 w sytuacji, w której nie zaistniały żadne przesłanki uzasadniające podjęcie tego rodzaju decyzji, a dodatkowo w sytuacji, w której Zamawiający wezwał Aplitt do przedstawienia tożsamych wyjaśnień w dniu 28 maja 2025 r. oraz 31 lipca 2025 r., co świadczy o naruszeniu przez Zamawiającego zasady jednokrotności wezwania do złożenia wyjaśnień i obliguje Zamawiającego do odrzucenia oferty Aplitt i czyni ponowne wezwanie bezzasadnym;
- ewentualnie zaniechanie odrzucenia oferty Aplitt, w sytuacji w której wyjaśnienia złożone w odpowiedzi na wezwania z dnia 28 maja 2025 są nierzetelne, wewnętrznie sprzeczne i gołosłowne, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, i potwierdzają, że Aplitt zaoferował cenę rażąco niską, a dodatkowo w odniesieniu do wyjaśnień złożonych w odpowiedzi na wezwanie z dnia 31 lipca 2025 r. – zostały złożone po upływie terminu wyznaczonego przez Zamawiającego, co obliguje Zamawiającego do odrzucenia oferty tego wykonawcy.
Zgodnie z art. 224 ust. 1, 2 i 5 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:
1) 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, 5a 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;
2) 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 ust. 1.
(…)
5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.”
Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp:
„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
3) proporcjonalny.”
Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp:
„1. Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:
(…)
2. Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.”
W pierwszej kolejności Izba odniesie się do argumentacji podniesionej przez Aplitt dotyczącej wadliwego postawienia przez Odwołującego zarzutu z uwagi na to, że zdaniem Aplitt Odwołujący przywołał przepisy, które nie pozwalają na kwestionowanie zaskarżonych czynności. Izba wskazuje, że co prawda Odwołujący podał m.in. jako podstawę prawną podnoszonych zarzutów art. 224 ust. 6 ustawy Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp (Izba nie może na obecnym etapie postępowania stwierdzić naruszenia tych przepisów w związku z tym, że Zamawiający nadal prowadzi ocenę i badanie ofert) oraz nie wskazał jako podstawy prawnej podniesionego przez Aplitt art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, jednak z uzasadnienia odwołania jednoznacznie wynika, jaki jest zakres zarzutów i ich podstawa. Odwołujący precyzyjnie wskazał czynności, którym zarzucił niezgodność z przepisami ustawy Pzp, wskazał on okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie odwołania, popierając je jednocześnie dowodami. Jak wskazano w Komentarzu do ustawy Pzp pod red. Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza: „W ramach zarzutu mieszczą się zarówno okoliczności prawne, jak i okoliczności faktyczne, które wskazują na nieprawidłowość kwestionowanego działania lub zaniechania zamawiającego, które stanowią podstawę zgłaszanego w odwołaniu żądania.” Mając na uwadze powyższe, częściowo błędne oraz niepełne wskazanie podstawy prawnej, podczas gdy z podanych w odwołaniu okoliczności jednoznacznie wynika, jakie nieprawidłowości kwestionuje Odwołujący nie mogą stanowić w niniejszej sprawie podstawy oddalenia zarzutów z powodów formalnych. Izba wskazuje dodatkowo, że potwierdzeniem tego jest brak jakichkolwiek wątpliwości zarówno po stronie Zamawiającego, jak i uczestników postępowania odwoławczego co do tego, jakie czynności kwestionuje Odwołujący oraz jakie zgłasza w związku z tym żądania.
Odnosząc się do zarzutu nr 1 Izba wskazuje, że bezsporne jest to, że zamawiający mogą dokonywać unieważnienia

czynności dokonywanych w toku postępowania. Unieważnienie takie nie może być jednak dokonywane dowolnie, bez wyraźnych podstaw. Powinno ono prowadzić do anulowania czynności Zamawiającego, które były obarczone wadami, co mogło mieć wpływ m.in. na wynik postępowania. Unieważnienie czynności nie może jednak prowadzić do umożliwienia poprawienia błędów wykonawców, które popełnili oni podczas postępowania. Izba podziela stanowisko wyrażone w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 sierpnia 2025 r. (sygn. akt KIO 2783/25), że: „takie działanie zamawiających tj. polegające na unieważnieniu czynności wezwania wykonawcy do wyjaśnień w sytuacji, w której wezwany wykonawca złożył już wyjaśnienia, bardzo łatwo może prowadzić do naruszenia zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Usankcjonowanie takiej praktyki może doprowadzić do arbitralnego wykorzystania instytucji unieważnienia czynności i skutkować tym, że zamawiający mogą ją nadużywać w procesie badania i oceny ofert.” W przedmiotowej sprawie nie jest zrozumiałe zdaniem Izby, z jakiego powodu Zamawiający dokonał unieważnienia czynności z 28 maja 2025 r. i 31 lipca 2025 r. wezwania Aplitt do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Zamawiający uzasadniając swoją decyzję wskazał jedynie zdawkowo, że w oparciu o okoliczności podniesione w złożonym odwołaniu unieważnił czynności wezwania do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Mając na uwadze zarzuty podniesione przez Odwołującego w odwołaniu z dnia 21 sierpnia 2025 r. (sygn. akt KIO 3538/25) nie wiadomo, które okoliczności legły u podstaw decyzji Zamawiającego. Zarówno wezwanie z 28 maja 2025 r., jak i wezwanie z 31 lipca 2025 r. jasno określały wyjaśnień w jakim zakresie oczekiwał Zamawiający. Jeżeli w związku ze złożonym odwołaniem powziął on dalsze wątpliwości, mógł dopytać wykonawcę w tym zakresie. Niezrozumiałe zdaniem Izby w okolicznościach niniejszej sprawy jest to, jakimi wadami były obarczone oba wezwania, że zaszła konieczność ich unieważnienia, a następnie skierowania kolejnego wezwania jedynie w niewielkim zakresie różniącego się od poprzednich. Aplitt w piśmie procesowym oraz podczas rozprawy podniósł, że wezwania zawierają istotne różnice, podając jedynie jako przykład konieczność wskazania stawki za roboczogodzinę. Również Zamawiający ograniczył swoją argumentację podczas rozprawy jedynie do tego, że wezwania są zupełnie różne nie podając chociażby przykładów tych różnic. Stanowiskom tym przeczy zestawienie treści wezwań zaprezentowane przez Odwołującego w odwołaniu, z którego wyraźnie wynika, że treść pierwotnych wezwań była prawidłowa, ponieważ znalazła ona odzwierciedlenie również w wezwaniu z 4 września 2025 r.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający niezasadnie unieważnił czynności z 28 maja 2025 r. i 31 lipca 2025 r. wezwania Aplitt do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, z dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy nie wynika bowiem, aby czynności te były zasadne i prowadziły do usunięcia wadliwych czynności Zamawiającego.

Mając na uwadze zasadność zarzutu nr 1 również zarzut nr 2 potwierdził się. Zamawiający niezasadnie wezwał 4 września 2025 r. Aplitt do złożenia ponownych wyjaśnień w dużej mierze w zakresie tożsamym z pierwotnymi wezwaniami. Zamawiający dokonując unieważnienia dwóch wezwań i kierując do wykonawcy trzecie uniknął zdaniem Izby, bez wiarygodnych podstaw, konieczności dokonania oceny wyjaśnień złożonych przez Aplitt, jak również konieczności odniesienia się do tego, że drugie wyjaśnienia zostały złożone po upływie wyznaczonego przez Zamawiającego terminu. Skierowanie do Aplitt trzeciego wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny świadczyło o prowadzeniu przez Zamawiającego postępowania niezgodnie z przepisami ustawy Pzp, a w konsekwencji w sposób nie zapewniający równego traktowania wykonawców.

Mając na uwadze uwzględnienie odwołania w zakresie zarzutów nr 1 i 2, Izba nie odnosi się merytorycznie do zarzutu ewentualnego podniesionego przez Odwołującego na wypadek nie uwzględnienia zarzutów nr 1 i 2 (co zostało potwierdzone przez Odwołującego podczas rozprawy).

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 i 575 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 5 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 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. 2020 r. poz. 2437), obciążając kosztami postępowania Zamawiającego.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……..