

**WYROK**

Warszawa, dnia 17 listopada 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

Przewodniczący: **Marek Bienias**

Protokolant: **Wiktoria Ceyrowska**

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 października 2025 r. przez wykonawcę **ELEKTROTIM S.A z siedzibą we Wrocławiu** w postępowaniu prowadzonym przez **Gminę Miejską Lubin**

**orzeka:**

1. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr I, II i IV i nakazuje Zamawiającemu:
  - a) unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
  - b) odrzucenie oferty wykonawcy **PPH-U „TRAFFIC-SERWS” Sp.j. M&M Ponitka z siedzibą w Fabianowie**,
  - c) powtórzenie czynności badania i oceny ofert.
2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
3. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **ELEKTROTIM S.A z siedzibą we Wrocławiu** części 1/4 oraz zamawiającego **Gminę Miejską Lubin** w części 3/4 i
  - 3.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **ELEKTROTIM S.A z siedzibą we Wrocławiu**, tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.
  - 3.2. Zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 10 200 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy dwieście 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.

**Przewodniczący:**.....

Sygn. akt: KIO 4218/25

**Uzasadnienie**

Zamawiający – Gmina Miejska Lubin – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym *pn. „Budowa sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych przez ul. Kopernika w m. Lubin na wysokości C.H. Cuprum Arena*.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem BZP.271.1.42.2025 r.

W dniu 3 października 2025 r. wykonawca ELEKTROTIM S.A. z siedzibą we Wrocławiu wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

1. zaniechaniu czynności, do której był zobowiązany tj. odrzucenia oferty PPH-U „Trafic- Serwis” Sp. j. M&M Ponitka (zwany dalej: „Wykonawcą”), mimo braku jakichkolwiek dowodów, że cena nie jest rażąco niska i uznaniu, że Wykonawca w sposób prawidłowy i wyczerpujący wyjaśnił rażąco niską cenę oraz bezpodstawnym uznaniu, że jego oferta spełnia wymogi SWZ i ustawy Pzp,
2. czynności wyboru oferty złożonej przez Wykonawcę jako najkorzystniejszej mimo że nie jest to oferta najkorzystniejsza,
3. niedokonania wyboru oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

I. naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp, polegające na nieodrzuconiu oferty z rażąco niską ceną oraz nie odrzucenia oferty Wykonawcy pomimo złożenia wyjaśnień (bez dowodów) nie uzasadniających podanej w ofercie ceny lub kosztu,

II. Art. 224 ust. 4 i 5 poprzez nieprzedstawienie dowodów na poparcie wyjaśnień mając na uwadze, że złożenie ogólnych wyjaśnień nie wystarcza oraz uznaniu przez Zamawiającego, że na Wykonawcy nie spoczywa obowiązek wyjaśnień,

III. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) Pzp, poprzez wybór oferty złożonej przez Wykonawcę jako oferty najkorzystniejszej,

pomimo że wykonawca nie spełnia warunku udziału w postępowaniu, a więc złożona przez niego oferta powinna zostać odrzucona, albowiem nie zostały udowodnione posiadanie realnych zasobów.

IV. Naruszenie art. 16 pkt 1 Pzp poprzez nierówne traktowanie wykonawców i naruszenie zasad uczciwej konkurencji, albowiem Zamawiający wybrał ofertę rażąco niską bez dowodów i szczegółowych wyjaśnień Wykonawcy co stanowi o uprzywilejowanym traktowaniu tego Wykonawcy.

Opierając się na przedstawionych zarzutach Odwołujący wnosił o:

1. unieważnienie czynności wyboru oferty Wykonawcy,
2. odrzucenia oferty Wykonawcy jako zawierającej rażąco niską cenę,
3. powtórzenia czynności badania ofert w celu wyboru oferty najkorzystniejszej i wybór oferty najkorzystniejszej.

W wyniku wniesionego odwołania przez wykonawcę ELEKTROTIM S.A. z siedzibą we Wrocławiu Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 22 października 2025 r. (pismo z dnia 22 października 2025 r.) wnosił o oddalenie odwołania w całości.

#### **Stan prawny ustalony przez Izbę:**

Zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy PZP, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

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

Zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy PZP. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP, Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy 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.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) ustawy PZP, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę:

b) niespełniającego warunków udziału w postępowaniu, lub

c) który nie złożył w przewidzianym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowego środka dowodowego, potwierdzających brak podstaw wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, przedmiotowego środka dowodowego, lub innych dokumentów lub oświadczeń.

**Krajowa Izba Odwoławcza – po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, po zapoznaniu się ze stanowiskami przedstawionymi w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, konfrontując je z zebrany w sprawie materiałem procesowym, w tym z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz po wysłuchaniu oświadczeń i stanowisk stron złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy – ustaliła i zważyła, co następuje:**

Skład orzekający stwierdził, że odwołanie dotyczy materii określonej w art. 513 ustawy PZP i podlega rozpoznaniu zgodnie z art. 517 ustawy PZP. Izba stwierdziła również, że nie została wypełniona żadna z przesłanek określonych w art. 528 ustawy PZP, których stwierdzenie skutkowałoby odrzuceniem odwołania i odstąpieniem od badania meritum sprawy. Ponadto w ocenie składu orzekającego Odwołujący wykazał, że posiada legitymację materialną do wniesienia środka zaskarżenia zgodnie z przesłankami art. 505 ust. 1 ustawy PZP, tj. ma interes w uzyskaniu zamówienia, a naruszenie przez zamawiającego przepisów ustawy PZP może spowodować poniesienie przez niego szkody polegającej na nieuzyskaniu zamówienia.

Skład orzekający dokonał oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Izba – uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy przedłożony przez strony, po dokonaniu ustaleń poczynionych na podstawie dokumentacji postępowania, biorąc pod uwagę zakres sprawy zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz stanowiska złożone pisemnie i ustnie do protokołu – stwierdziła, że sformułowane przez Odwołującego zarzuty nr I, II i IV znajdują oparcie w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, a tym samym rozpoznawane odwołanie zasługuje na uwzględnienie w powyższym zakresie.

Izba zważyła, iż zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp, polegające na nieodrzuconiu oferty z rażąco niską ceną oraz nie odrzucenia oferty Wykonawcy pomimo złożenia wyjaśnień (bez dowodów) nie uzasadniających podanej w ofercie ceny lub kosztu oraz art. 224 ust. 4 i 5 poprzez nieprzedstawienie dowodów na poparcie wyjaśnień mając na uwadze, że złożenie ogólnych wyjaśnień nie wystarcza oraz uznaniu przez Zamawiającego, że na Wykonawcy nie spoczywa obowiązek wyjaśnień, są w ocenie Izby zasadne.

Izba zważa, iż zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, z kolei w myśl art. 224 ust. 6 ustawy 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.

Co istotne, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy (art. 224 ust. 5 ustawy PZP).

Nadto zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy PZP w przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6.

Izba zważa, iż w ramach przedmiotowego postępowania, Zamawiający wezwał pismem z dnia 12 września 2025 r. na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP wykonawcę PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka, dotlenia wyjaśnień, w tym do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, w szczególności w zakresie:

- zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U.2020.2207 ze zm.),

- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, w celu ustalenia czy cena oferty nie jest rażąco niska oraz czy możliwe jest wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w SWZ”.

W odpowiedzi na ww. wezwanie, wykonawca PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka złożył wyjaśnienia z dn 17 września 2025 r, oświadczając, iż „w oferowanej cenie zostały ujęte wszelkie rzeczywiste koszty związane z realizacją przedmiotowego zamówienia”.

Izba zważa, iż istota sporu dotyczyła tego, iż złożone wyjaśnienia przez wykonawcę PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp M&M Ponitka są ogólnikowe, bez szczegółowych wyjaśnień, które nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista. Oznacza to, że składane wyjaśnienia przez danego wykonawcę na wezwanie Zamawiającego muszą w sposób szczegółowy i precyzyjny opisywać wszystkie okoliczności mające wpływ na cenę, a wyjaśnienia te muszą być poparte stosownymi dowodami, co jednoznacznie wynika z normy prawnej art. 224 ust. 6 ustawy PZP oraz z samego wezwania Zamawiającego.

Powyższe potwierdza między innymi wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 marca 2023 r. o sygn. akt KIO 604/23, w którym Izba wskazała, iż: „*Na stosowne wezwanie Zamawiającego, wykonawca jest obowiązany złożyć wyjaśnienia, które w sposób nie budzący wątpliwości pozwolą na ustalenie, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Jak podkreśla się w orzecznictwie, wyjaśnienia powinny być szczegółowe i rzeczowe pełne - winny opisywać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę. tak aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowości jej wyliczenia. Dodatkowo, składane przez wykonawcę wyjaśnienia muszą być poparte dowodami”.*

W podobnym duchu wypowiedziała się również Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 1 września 2023 r. o sygn. akt KIO 2464/23, w którym Izba wskazała również, że: *„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. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje”.*

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy zaznaczyć należy, że w ocenie Izby oferta wykonawcy PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka wykazywała cechy ceny rażąco niskiej, który zaoferował wykonanie przedmiot zamówienia na kwotę 210 830,14 zł brutto. Podkreślić należy, że rozpoznając zarzuty odwołania Izba dokonała analizy wyłącznie treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

W ocenie Izby, w realiach niniejszej sprawy, złożone wyjaśnienia nie są ani obszerne, ani szczegółowe. Nie odnoszą się w sposób konkretny, precyzyjny i szczegółowy do każdego z czynników, które spowodowały obniżenie ceny oferty. Co istotne, wyjaśnienia złożone przez wykonawcę PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka nie zostały, wbrew twierdzeniom Zamawiającego, poparte jakimikolwiek dowodami.

Izba, co do zasady, zgadza się z twierdzeniem Zamawiającego, że dowodami mogą być same wyjaśnienia, które w sposób jednoznaczny wyjaśniają wysokość zaoferowanej ceny, jednakże w ocenie Izby może to nastąpić, po pierwsze wyłącznie w sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia nie mogą być w żaden sposób poparte stosownymi dowodami, a po drugie wyjaśnienia takie muszą być wówczas szczegółowe, konkretne i precyzyjne oraz odnosić się do każdego aspektu ujętego w wyjaśnieniach. Zdaniem Izby, z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. W ocenie Izby jakkolwiek minimalnie szersza argumentacja wykonawcy PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka znajduje się

pkt V złożonych wyjaśnień, jednakże w żaden sposób twierdzenia tam ujęte co do posiadania własnego zaplecza, własnego sprzętu budowlanego, czy też dysponowania osobami z wieloletnim doświadczeniem, nie zostały w żaden sposób skonkretyzowane w samych wyjaśnieniach oraz nie poparte żadnymi dowodami.

Podobnie ma się sytuacja z twierdzeniami, iż „przewidzieliśmy wykonanie zadania w ok. 1000 r-g w cenie jednostkowej 32,00 zł/netto”, „wartość stawki roboczogodziny ustalono na kwotę 32,00 zł/netto”, „Dzięki stałej współpracy z podwykonawcami Spółka otrzymuje korzystne oferty na wykonanie robót, ponadto ze względu na realizację wielu kontraktów posiada duże rabaty i upusty na materiały budowlane”, „Wykonawca spełnia w sposób należyty wszelkie obowiązki, wynikające z przepisów prawa pracy oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym, w szczególności dokonuje terminowych wypłat wynagrodzenia za pracę, nie zalega z płatnościami składek na ubezpieczenia społeczne oraz składkami na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Koszty związane ze spełnianiem w.w. obowiązków zostały uwzględnione w cenie ofertowej”, „posiada wieloletnie doświadczenie w wykonywaniu tego typu zadań, w tym także realizowanych w trybie zamówień publicznych”.

Nadto, Izba chciałaby w tym miejscu podkreślić, iż wykonawca PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka w swoich wyjaśnieniach nie przedstawił żadnych wyliczeń, kalkulacji, wysokości uzyskanych rabatów od podwykonawców, czy też przykładowych inwestycji, które miałyby świadczyć, że zaoferowana cena za wykonanie przedmiotu zamówienia nie jest rażąco niska.

W związku z powyższym, w ocenie Izby, mając na względzie poczynione ustalenia faktyczne, Izba popiera twierdzenia Odwołującego, iż „całość wyjaśnień jest bardzo ogólnikowa i nie zawiera żadnych szczegółów dotyczących oferty Wykonawcy”, a „ich treść nie została poparta jakimikolwiek dowodami”.

Tym samym, zdaniem Izby zarzuty nr I i II są zasadne, a w konsekwencji również zarzut nr IV.

Odnosząc się z kolei do zarzutu nr III, tj. naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) Pzp, poprzez wybór oferty złożonej przez Wykonawcę jako oferty najkorzystniejszej, pomimo że wykonawca nie spełnia warunku udziału w postępowaniu, a więc złożona przez niego oferta powinna zostać odrzucona, albowiem nie zostały udowodnione posiadanie realnych zasobów, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy PZP, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu, zaś w myśl art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy PZP, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę, który nie złożył w przewidzianym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowego środka dowodowego, potwierdzających brak podstaw wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, przedmiotowego środka dowodowego, lub innych dokumentów lub oświadczeń.

W ocenie Izby, Odwołujący w treści odwołania w żaden sposób nie odniósł się do warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia opisanych w rozdziale V SWZ, nie wskazując przy tym, jakich to warunków udziału w postępowaniu wykonawca PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka spełnia, jedynie stwierdzając, iż „oferta nie spełnia warunków udziału w postępowaniu jako posiadające cenę rażąco niską”. Poza tym, Izba nie popiera argumentacji Odwołującego, że pismo wykonawcy PPH-U „TRAFFIC-SERWIS” Sp.j. M&M Ponitka dnia 17 września 2025 r. należy traktować jako „niezłożone w ogóle”, bowiem niewątpliwie wyjaśnienia zostały złożone przez ww. wykonawcę oraz w wymaganych terminie.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Izby zarzut ten jest niezasadny.

Nadto, Izba zważa, iż dowód wniesiony na posiedzeniu przez Odwołującego nie miał żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 i 575 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 2 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b 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 Odwołującego w części 1/4 oraz Zamawiającego w części 3/4.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

**Przewodniczący:** .....