

Sygn. akt: KIO 4019/25

Wyrok

Warszawa, dnia 19 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Katarzyna Poprawa**

Protokolantka: **Aldona Karpińska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 listopada 2025 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 września 2025 roku przez wykonawcę **Metal Technics Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest **Powiat Opatowski** przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego **R.P. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą R.P. Megamaszyny w m. Spórok**

orzeka:

1. oddala odwołanie
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego Metal Technics Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego Metal Technics Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Powiat Opatowski tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od odwołującego Metal Technics Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie na rzecz zamawiającego Powiatu Opatowskiego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego.

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 4019/25

Uzasadnienie

Zamawiający - Powiat Opatowski prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie: Zakup wyposażenia mechatronicznego, elektromechanicznego, spawalniczego na potrzeby projektu pn. „Podniesienie jakości kształcenia zawodowego

w Powiecie Opatowskim poprzez modernizację i doposażenie obiektów na potrzeby praktycznej nauki zawodu”. Numer referencyjny: WI-II.272.11.2025 zwane dalej „Postępowaniem”. Postępowanie p5rowadzon jest z dopuszczeniem składania ofert częściowych.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 2025/BZP 00379309/01 z dnia 18 sierpnia 2025 roku.

Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej „ustawa” lub „Pzp”.

W dniu 22 września 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę Metal Technics Polska Sp. z o. o. Sp. k. z siedzibą w Warszawie (dalej jako „Odwołujący”), wobec czynności oraz zaniechań Zamawiającego w postępowaniu w zakresie części 1, polegających na:

- 1) dokonaniu czynności odrzucenia oferty Metal Technics jako oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, podczas gdy złożone przez wykonawcę w piśmie z dnia 11 września 2025 r. wyjaśnienia wraz z dowodami – linkami do stron z analogicznymi cenami wolnorynkowymi - uzasadniają podaną w ofercie cenę jako realną wycenę przedmiotu zamówienia, co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 7 pkt 29 i Pzp,
- 2) zaniechaniu wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny przez Megamaszyny R.P., pomimo, że zaoferowana przez ww. cena stanowiła 39% ceny średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert, a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy R.P. mimo, iż oferta zawierała domniemanie rażąco niskiej ceny;

- co stanowi naruszenie art. 226 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp,
- 3) prowadzeniu postępowania z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców – poprzez wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny jedynie Skarżącego, w sytuacji, gdy takie oblige powstało również w stosunku do R.P. co stanowi naruszenie art. 16 pkt 1 ustawy Pzp,
 - 4) zaniechaniu Zamawiającego polegającym na niewykonaniu obowiązku informacyjnego w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego poprzez zaniechanie podania konkretnego uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty – bez odniesienia się do części opisowej wyjaśnień i linków do stron, gdzie podane są ceny tożsamyh maszyn na tzw. „wolnym rynku”, co ewidentnie świadczy o ich realności, co stanowi naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp w zw z art. 260 Pzp,
 - 5) zaniechaniu wezwania Odwołującego do bardziej szczegółowych treści złożonych wyjaśnień co stanowi naruszenie art. 223 ust. 1 zdanie pierwsze Pzp
 - 6) zaniechaniu wyboru oferty Metal Technics pomimo że jest najkorzystniejszą i niepodlegającą odrzuceniu ofertą, na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach postępowania, co stanowi naruszenie 239 ust. 1 ustawy Pzp,
 - 7) dokonaniu czynności wyboru oferty Megamaszyny R.P. mimo, że oferta ta nie jest najkorzystniejsza ze wszystkich ofert złożonych w Postępowaniu, co stanowi naruszenie art. 252 ust. 1 ustawy Pzp.

Mając na względzie powyżej podniesione zarzuty Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienie wyboru jako najkorzystniejszej oferty Megamaszyny R.P. w Postępowaniu;
- 2) dokonanie ponownego badania i oceny ofert w Postępowaniu;
- 3) odrzucenie oferty Megamaszyny R.P.
- 4) dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej w Postępowaniu oferty Odwołującego.

Odwołujący wskazał, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Powyższe Odwołujący uzasadnia okolicznością, iż działania i zaniechania Zamawiającego objęte niniejszym odwołaniem mogą uniemożliwić mu uzyskanie zamówienia. Odwołujący wykazuje, iż może ponieść szkodę, polegającą na zaniechaniu wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej. Odwołujący ze względu na złożenie oferty jest uczestnikiem postępowania, przez co powinien być uprawniony do zapoznania się z treścią ofert konkurencyjnych, w szczególności z tymi elementami tych ofert, które mają wpływ na ich ocenę zgodnie z ustalonymi przez Zamawiającego kryteriami oceny ofert.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny

W dniu 17 września 2025 roku Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej

w zakresie części 1 oraz odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp z uwagi na to, że oferta zawiera rażąco niską cenę.

Kwota, która Zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia w zakresie części 1 wynosi 449 319,98 PLN.

Cena oferowana przez Odwołującego była o 10,7% niższa od kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. Zamawiający wezwał jedynie Odwołującego do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a następnie odrzucił ofertę.

Odwołujący podniósł, że Zamawiający niesłusznie odrzucił jego ofertę, przyjmując błędne domniemanie, że zawiera ona rażąco niską cenę.

Zamawiający wezwał Odwołującego w trybie art. 224 ust. 2 ustawy Pzp do wyjaśnienia ceny wskazanej w ofercie wskazując:

„W celu udowodnienia, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska i stanowi realną wycenę opisanego przedmiotu zamówienia należy przedłożyć szczegółowe wyjaśnienie wraz

z dowodami, dotyczącymi elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny w szczególności:

- szczegółową kalkulację cenową w rozbiciu na wszystkie elementy składowe związane z realizacją zamówienia, uwzględniając założenia wskazane w SWZ i opisie przedmiotu zamówienia także pozostałe koszty związane z realizacją dostaw będących przedmiotem zamówienia,*
- 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,*
- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.”*

W odpowiedzi na ww. wezwanie Odwołujący złożył pismo, w którym przedstawił wyjaśnienia i schemat procentowy (70% koszty produkcji, 15% transport i serwis, 15% zysk). Ponadto wskazał linki do stron potwierdzających sprzedaż urządzeń w zaproponowanych cenach na okoliczność wykazania realności cen.

Zamawiający w konsekwencji uznał, że oferta na część 1 zawiera rażąco niską cenę i odrzucił ofertę Odwołującego z postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

W odniesieniu do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców Odwołujący wskazał, że obowiązek badania rażąco niskiej ceny pojawia się, gdy cena oferty jest niższa

o co najmniej 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert,

co rodzi domniemanie rażąco niskiej ceny.

Średnia arytmetyczna cen pozostałych ofert z części 1 to:

$(447\,670,18\text{ zł} + 802\,940,31\text{ zł}) : 2 = 1\,250\,610,49 : 2 = 625\,305,245\text{ zł}$

$(625\,305,245 : 447\,670,18) * 100\% = 39\%$.

Odwołujący wskazał, że oferowana przez Megamaszyny R.P. kwota stanowiła 39% ceny średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert, była zaledwie o kilka procent niższa

od Odwołującego i rodziła domniemanie rażąco niskiej ceny. Tym samym Zamawiający zaniechał wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny - podmiotu Megamaszyny R.P. pomimo, że zaofiarowana przez ww. podmiot cena oferty jest niższa o co najmniej 39% od średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert – i z mocy prawa powstało domniemanie rażąco niskiej ceny. Trudno również uznać, aby rozbieżność wynikała z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Odwołujący zarzucił również Zamawiającemu zaniechanie polegające na niewyjaśnieniu wątpliwości jakie powziął w związku ze złożoną przez Odwołującego ofertą w Postępowaniu.

Zamawiający nie wezwał Odwołującego do złożenia dokładniejszych wyjaśnień. W sytuacji gdy Zamawiający powziął wątpliwości, co do zgodności oferty Odwołującego z treścią SIWZ, winien był wyczerpać wszelkie dostępne metody, aby te wątpliwości wyjaśnić albo uzyskać informacje potwierdzające te wątpliwości, nie dał szansy, aby Wykonawca mógł obronić swoją ofertę.

Mając na względzie argumentację wskazaną w treści odwołania Odwołujący podniósł, że czynność wyboru oferty Megamaszyny R.P. - jako najkorzystniejszej

w Postępowaniu była niezgodna z ustawą Pzp.

W dniu 24 września 2025 roku do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił przystąpienie wykonawca R.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą R.P. Megamaszyny (47-175 Spórok).

Zamawiający pismem z dnia 8 listopada 2025 roku „Odpowiedź na odwołanie” wniósł

o oddalenie odwołania w całości, przedstawiając swoje stanowisko w sprawie.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron oraz Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń i stanowisk złożonych pisemnie oraz ustnie do protokołu, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) skutkujących odrzuceniem odwołania. Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej

w dniu 22 września 2025 roku wobec czynności Zamawiającego z dnia 17 września 2025 roku.

Izba ustaliła, że Odwołujący przekazał w ustawowym terminie kopię odwołania Zamawiającemu. Izba ustaliła, że zostały wypełnione łącznie przesłanki z art. 505 ust 1 ustawy – środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów niniejszej ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody.

Izba za skuteczne uznała zgłoszone przystąpienie do postępowania odwoławczego

po stronie Zamawiającego i dopuściła wykonawcę R.P. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą R.P. Megamaszyny (47-175 Spórok, ul Guznera nr 55.)

do udziału w postępowaniu w charakterze Uczestnika postępowania odwoławczego.

Przywołując regulacje prawne stanowiące podstawę zarzutów wniesionego odwołania należy wskazać, iż zgodnie z:

- art. 7 pkt 29 Pzp Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o warunkach zamówienia - należy przez to rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego

- art. 16 pkt 1 ustawy Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- art. 223 ust. 1 zdanie pierwsze Pzp . W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.
- art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;
- art. 226 ust. 2 ustawy Pzp Do oferty wariantowej stosuje się przepis ust. 1, z tym że w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dostawy lub usługi oferta wariantowa nie podlega odrzuceniu tylko z tego powodu, że jej wybór prowadziłby do udzielenia zamówienia na usługi w miejsce zamówienia na dostawy albo do udzielenia zamówienia na dostawy w miejsce zamówienia na usługi.
- art. 239 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
- art. 252 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę w terminie związania ofertą określonym w dokumentach zamówienia.
- art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o: wykonawcach, których oferty zostały odrzucone - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.
- art. 260 Pzp
 1. O unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający zawiadamia równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub zostali zaproszeni do negocjacji - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.
 2. Zamawiający udostępnia niezwłocznie informacje, o których mowa w ust. 1, na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu oraz argumentacji podniesionej na potwierdzenie zasadności stawianych zarzutów, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba wskazuje, że rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu ocenia czynności podjęte przez Zamawiającego w okolicznościach danej sprawy, odpowiadając na pytanie, czy Zamawiający poprzez ich wykonanie lub zaniechanie czynności do których wykonania był zobowiązany na podstawie ustawy Pzp, naruszył przepisy prawa zamówień publicznych mające lub mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W analizowanym stanie faktycznym w ocenie Izby Zamawiający nie naruszył przepisów prawa zamówień publicznych w zakresie zarzutów podnoszonych w odwołaniu, mających lub mogących mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Izba podkreśla, że argumentacja podniesiona w treści odwołania oraz podczas rozprawy

a także przedłożony przez Odwołującego dowód, nie dają podstaw Izbie do uznania zasadności stawianych zarzutów.

Izba oddaliła zarzut dokonania czynności odrzucenia oferty Odwołującego jako oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, podczas gdy złożone przez Odwołującego w piśmie z dnia 11 września 2025 r. wyjaśnienia wraz z dowodami – linkami do stron z analogicznymi cenami wolnorynkowymi - uzasadniają podaną w ofercie cenę jako realną wycenę przedmiotu zamówienia, co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 7 pkt 29 i Pzp.

Izba podkreśla, że w zakresie możliwości uznania ceny oferty lub jej elementów składowych za rażąco niskie wskazać należy za ugruntowaną linią orzecniczą Krajowej Izby Odwoławczej i sądów, że za rażąco niską cenę należy uznać taką cenę, która jest niewiarygodna dla wykonania przedmiotu zamówienia i jest całkowicie oderwana od realiów rynkowych. Jednakże ocena tej okoliczności zawsze powinna być dokonana z uwzględnieniem przedmiotu zamówienia, jego specyfiki i towarzyszących mu realiów rynkowych, w oparciu

o dostępne Zamawiającemu informacje, które uzyskał w wyniku przedstawienia przez wezwanego wykonawcę wyjaśnień.

Wraz z wezwaniem przez Zamawiającego wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie złożonej przez niego ceny lub kosztu powstaje domniemanie, że zaoferowana cena lub koszt są rażąco niskie. Domniemanie to może zostać obalone przez wykonawcę w wyniku złożenia odpowiednich wyjaśnień ceny (art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). W ramach złożonych

wyjaśnień, Wykonawca winien podać Zamawiającemu wszystkie informacje dotyczące kalkulacji zaoferowanej ceny, w tym informacje dotyczące sposobu kalkulacji, uwarunkowań w jakich dokonywał kalkulacji, szczególnych przesłanek warunkujących przyjęty sposób kalkulacji (jeśli takie zaistniały) oraz innych istotnych elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, jak np. korzystne upusty, sprzyjające w oparciu o konkretne informacje warunki finansowe, uzyskane specjalne oferty, a dowodzące możliwości zrealizowania zamówienia

za zaoferowaną cenę, na poziomie znacznie niższym, niż pozostali wykonawcy ubiegający się

o zamówienie. Wyjaśnienia wykonawcy stanowiące informacje w zakresie ceny powinny umożliwić Zamawiającemu podjęcie decyzji, co do przyjęcia bądź odrzucenia oferty.

Podkreślenia wymaga, że informacje dotyczące indywidualnych elementów kalkulacji danej ceny jak również okoliczności, które wpływają na daną kalkulację, Zamawiający uzyskuje od danego wykonawcy w wyniku wezwania do złożenia wyjaśnień w określonym, wskazanym przez Zamawiającego zakresie i terminie. Tym samym wykonawca składający wyjaśnienia Zamawiającemu, winien wskazać wszystkie okoliczności, które stanowiły podstawę dokonanej wyceny. Wyjaśnienia winny być jasne, konkretne, spójne i rzetelne. Winny być adekwatne do przedmiotu zamówienia, uwzględniać jego założenia oraz specyfikę właściwą np. dla danej branży. Ponadto winny wskazywać okoliczności i podstawę obniżenia przez wykonawcę ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Tym samym wykonawca składający wyjaśnienia Zamawiającemu, już w ramach swoich wyjaśnień winien wskazać

na te okoliczności, które stanowiły podstawę dokonanej wyceny, bowiem to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, wynikający

z art. 224 ust. 5 Pzp. W treści tego artykułu, ustawodawca wprowadził odwrócony ciężar dowodu. Oznacza to, że w odniesieniu do oceny wystąpienia ceny rażąco niskiej (lub rażąco niskiego kosztu) to wykonawca musi wykazać (za pomocą wyjaśnień lub stosownych dokumentów), że taka cena nie wystąpiła. Jeżeli wykonawca nie wykaze, że złożona przez niego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, jego oferta będzie podlegała odrzuceniu.

Izba podziela stanowisko wypracowane w dotychczasowym orzecznictwie Izby i sądów powszechnych, wskazujące że Izba może ocenić i stwierdzić jedynie czy wyjaśnienia

w przedmiocie elementów zaoferowanej ceny były wystarczające, a ich ocena dokonana przez Zamawiającego prawidłowa. Konsekwencją utrzymywanej wykładni przepisów jest słuszne stanowisko w sprawie, odnoszące się do konieczności odrzucenia oferty, w przypadku gdy złożone wyjaśnienia cenowe były zbyt niekonkretne, lakoniczne i generalnie nie wykazywały możliwości zaoferowania przez danego wykonawcę ceny tak niskiej. Mając na uwadze brzmienie art. 224 ust. 5 ustawy, zachowuje swoją aktualność wyrok Sądu Okręgowego

w Warszawie z dnia 30 lipca 2014 r. (sygn. akt XXIII Ga 1293/14), w którym podkreślono znaczenie staranności wykonawcy w składaniu wyjaśnień, a także wskazano na konieczność uznania, że cena ofertowa jest ceną rażąco niską, w przypadku braku przedstawienia przez wykonawcę takich wyjaśnień, które wykazały że oferowana przez niego cena rażąco niską nie jest.

Podane tezy odnoszące się do wymaganej zawartości i "jakości" wyjaśnień składanych Zamawiającemu zostały sformułowane przez orzecznictwo jeszcze na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów. Natomiast w obowiązującym na dzień wszczęcia przedmiotowego postępowania stanie prawnym ustawodawca właściwie przesądził o ich słuszności wprost wskazując w ww. przepisie ustawy, że to wykonawca powinien wykazać Zamawiającemu,

że cena jego oferty lub cena istotnej części składowej oferty nie jest rażąco niska, i musi wykazać to na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Tym samym jak najbardziej aktualna i wymagająca podkreślenia jest wyrażana w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej i sądów powszechnych teza o wymaganej staranności wykonawcy w składaniu wyjaśnień ceny, a tym samym ryzyku jakie ponosi wykonawca w przypadku uznania,

że wyjaśnienia są niewystarczające do wykazania realnego charakteru jego ceny.

Izba wskazuje, że nie istnieje jeden optymalny i właściwy kształt czy sposób dowodzenia okoliczności związanych z kalkulacją ceny dokonanej przez wykonawcę i sposobu prezentowania okoliczności umożliwiających mu jej zaoferowanie. Sposób wykazania,

że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny zależy od indywidualnych okoliczności sprawy, zwłaszcza w związku z rodzajem podawanych informacji, będzie można ocenić i przyjąć konieczny sposób i stopień uwiarygodnienia podawanych danych. Niewątpliwie można natomiast sformułować jeden generalny postulat, który przy ocenie wyjaśnień wykonawców powinien być bezwzględnie egzekwowany - wyjaśnienia powinny być konkretne, jasne, spójne i adekwatne do danego przedmiotu zamówienia. Stosowanie ogólników traktujących

o doświadczeniu wykonawcy, jego znakomitej organizacji produkcji, optymalizacji kosztów, wdrożeniu niezwykle nowoczesnych i energooszczędnych technologii, posiadaniu wykwalifikowanej acz taniej kadry, korzystnych warunkach finansowych pozyskanych

od dostawców, położeniu siedziby etc... przeważnie nic nie wnosi do sprawy i nie niesie informacji o żadnych możliwych do uchwycenia wartościach ekonomicznych. Jako takie, mogą być traktowane jedynie jako dopełnienie i tło dla bardziej

konkretnych i wymiernych danych podawanych w ramach wyjaśnień, a nie jako ich podstawa czy zasadnicza treść.

Informacje podawane w wyjaśnieniach powinny być więc konkretne, tak aby możliwe było ich przynajmniej przybliżone przełożenie na uchwytne i wymierne wartości ekonomiczne, a także możliwa była ich weryfikacja oraz ocena wiarygodności.

Odnośnie kwestii dotyczącej składanych przez wykonawców wraz z wyjaśnieniami dowodów Izba wskazuje, że z samego braku dowodu nie można jeszcze wywodzić, że cena jest rażąco niska, a w takiej sytuacji przedmiotem oceny pozostają wówczas wyjaśnienia samego wykonawcy. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że jeżeli wykonawca powołuje się na właściwe tylko jemu okoliczności powodujące możliwość znacznego obniżenia ceny oferty

(np. upusty dedykowane tylko temu wykonawcy, szczególne oferty jakie uzyskał wykonawca odnośnie świadczonych usług czy realizowanych etc...) i możliwe jest wsparcie

tej argumentacji dowodem, to wówczas taki dowód powinien być złożony Zamawiającemu, aby uczynić wyjaśnienia przekonującymi dla Zamawiającego, a jednocześnie pełnymi.

Zaznaczenia wymaga, że o tym czy dany dowód jest możliwy do uzyskania decydować będzie charakter okoliczności powoływanych przez wykonawcę. Jeżeli są one obiektywnie możliwe do stwierdzenia w postaci zaświadczeń, oświadczeń, ofert, umów i innych informacji wytworzonych przez podmioty niezależne od wykonawcy to wówczas taki dokument będzie miał walor dowodowy, wykraczający poza samą treść wyjaśnień wykonawcy

(np. zaświadczenie o zwolnieniu podmiotowym, uzyskanych upustach od dostawców, i inne wpływające na cenę).

Pamiętać należy, że to wykonawca został zobowiązany do wykazania, że oferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, tym samym załączenie dowodów

do składanych wyjaśnień odnośnie okoliczności, które nie są zależne od wykonawcy, a które udało mu się pozyskać (wynegocjować, ustalić, wypracować w kontaktach gospodarczych

i innych formach etc...) na potrzeby wyceny danego zamówienia jest w zasadzie niezbędne

i konieczne, aby owo wykazanie realności zaoferowanej ceny było rzeczywiste. To wykonawca musi wykazać rzeczywistość i realność zaoferowanej ceny w postępowaniu. (Podobnie Izba orzekła w wyroku z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt: KIO 2885/24, w wyroku z dnia 28 sierpnia 2025 r. sygn. akt: KIO 2812/25).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, w ocenie Izby wyjaśnienia ceny złożone przez Odwołującego nie uzasadniały podanej w ofercie ceny, tym samym nie potwierdziły, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska.

Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, że złożone przez niego wyjaśnienia ceny z dnia 11 września 2025 roku potwierdziły, że zaoferowana cena stanowi realną wycenę przedmiotu zamówienia.

Odwołujący został wezwany przez Zamawiającego na podstawie art. 224 ust. 2 ustawy Pzp (z uwagi na zaoferowanie ceny niższej o 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert) do złożenia wyjaśnień ceny wraz z dowodami dotyczącymi elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Zamawiający precyzyjnie określił zakres, który Odwołujący miał wyjaśnić, tj. Zamawiający żądał w szczególności wyjaśnień w zakresie:

- szczegółowej kalkulacji cenowej w rozbiciu na wszystkie elementy składowe związane z realizacją zamówienia, uwzględniając założenia wskazane w SWZ i opisie przedmiotu zamówienia także pozostałe koszty związane z realizacją dostaw będących przedmiotem zamówienia,
- 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,
- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W wezwaniu, Zamawiający podkreślił, że złożone wyjaśnienia muszą zawierać wszystkie elementy mające wpływ na wysokość ceny, gdyż na ich podstawie zostanie podjęta decyzja

o odrzuceniu oferty, bądź powierzeniu wykonania zamówienia.

Ponadto, Zamawiający pouczył Odwołującego, że zgodnie z obowiązującymi zapisami art. 224 ust. 5 ustawy Pzp to na Wykonawcy spoczywa obowiązek udowodnienia, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, dlatego wymagane wyjaśnienie zaoferowanej ceny należy sporządzić z najwyższą starannością popierając je dowodami, które są niezbędne do uwiarygodnienia przedstawionego wyjaśnienia.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, Odwołujący złożył pismo z dnia

11 września 2025 roku, dotyczące wyjaśnienia ceny, w którym przedstawił swoją pozycję rynkową oraz opisał dotychczasową współpracę z innymi podmiotami na rynku, w tym ze szkołami.

Jednakże w odniesieniu do wyjaśnienia ceny podanej w ofercie, Odwołujący przedstawił „Kalkulację ceny”, w ramach której dokonał wyłącznie podziału procentowego ceny na trzy składniki:

- cena wyprodukowania maszyny z wyposażeniem – 70% (bez wskazania o jaką maszynę chodzi, jedną czy kilka,

czy dotyczy to również pozostałych elementów przedmiotu zamówienia),

- koszt transportu, montaż, transport do klienta, rozładunek u klienta, uruchomienie oraz koszty gwarancji, przeglądów okresowych – 15%,
- zarobek firmy Metal Technics Polska – 15%,
- łącznie – 100%.

Wskazał również trzy linki do strony internetowej na potwierdzenie sprzedaży urządzeń

w zaproponowanych cenach, przy czym cen tych nie podał w wyjaśnieniach ceny, oraz załączył kartę katalogową dla jednego urządzenia, tj. pieca hartowniczego, w którym podana była cena netto: 52 846,52 zł ; cena brutto 65 000,00 zł.

Izba w pełni podzieliła stanowisko Zamawiającego w zakresie oceny złożonych przez Odwołującego wyjaśnień ceny, uznając, że nie wykazały one realności zaoferowanej ceny.

Przede wszystkim, nie można uznać że złożony przez Odwołującego procentowy podział ceny w ujęciu: maszyna, transport i serwis oraz zarobek - pomimo zatytułowania „Kalkulacja ceny”, stanowi kalkulację ceny, której wymagał Zamawiający w ramach wyjaśnienia ceny. Zamawiający wyraźnie wskazał, że oczekuje szczegółowej kalkulacji cenowej w rozbiciu na wszystkie elementy składowe związane z realizacją zamówienia, uwzględniając założenia wskazane w SWZ i opisie przedmiotu zamówienia także pozostałe koszty związane z realizacją dostaw będących przedmiotem zamówienia, a tymczasem otrzymał wyłącznie cenę dla jednego urządzenia (zawartą w treści karty katalogowej), oraz informacje o procentowym rozkładzie czynników cenotwórczych w podziale: urządzenie, dostawa i serwis oraz zarobek (co nie jest szczegółową kalkulacją cenową).

W ocenie Izby analiza treści wyjaśnień ceny prowadzi do wniosku, że Odwołujący w sposób bardzo ogólny i lakoniczny, jednocześnie oszczędny w słowach odniósł się do samych wyjaśnień ceny (kalkulacja ceny to zaledwie 0,5 strony), a ich skromna wartość merytoryczna nie odpowiada wymaganiom Zamawiającego.

Izba wskazuje, że w złożonych wyjaśnieniach ceny, brak jest jakiegokolwiek informacji merytorycznej mającej wartość ekonomiczną, pozwalającej Zamawiającemu na ocenę realności zaoferowanej ceny. Z treści złożonych wyjaśnień Zamawiający nie mógł powziąć żadnej wiedzy o cenach poszczególnych elementów składających się na przedmiot zamówienia, a nawet o ich kompletnym zaoferowaniu, z uwzględnieniem założeń wskazanych w SWZ i opisie przedmiotu zamówienia. Przedmiot zamówienia obejmował 36 pozycji, natomiast Odwołujący podał cenę wyłącznie dla pieca hartowniczego.

W tych okolicznościach, Izba za zasadne uznała stanowisko Zamawiającego, w zakresie odrzucenia oferty Odwołującego jako oferty zawierającej rażąco niską cenę.

Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego wyrażone w odpowiedzi na odwołanie, zgodnie z którym „wyjaśnienia Odwołującego nie potwierdzały realności ceny. Nie zawierały kalkulacji jednostkowych dla 36 pozycji OPZ ani danych liczbowych. Przedstawienie ogólnych procentów (70% koszty produkcji, 15% transport i serwis, 15% zysk) i linków nie stanowi dowodu zgodności ceny z rynkiem. Ponadto wskazane linki do stron potwierdzające sprzedaż urządzeń w zaproponowanych cenach i kartę katalogową z ceną dla jedynie 4 przedmiotów z 36 wymaganych do dostarczenia wskazanych w załączniku nr 6.1 do SWZ nie jest wymagany wyjaśnieniem na wezwania zaoferowanej ceny, gdyż Odwołujący nie uwzględnił jednostkowych cen dla wszystkich wymaganych urządzeń i elementów wyposażenia oraz kosztów pracowniczych związanych z dostawą oraz pozostałych kosztów mających wpływ na łączną zaoferowaną cenę”.

W odniesieniu do przywołanych w wyjaśnieniach ceny linków dla trzech oferowanych urządzeń i wskazanych dla nich cen na stronach internetowych, to w ocenie Izby słusznie uczynił Zamawiający, że nie wziął ich pod uwagę oceniając wyjaśnienia ceny Odwołującego. Przede wszystkim cen tych Odwołujący nie podał w ramach wyjaśnienia ceny, a tylko takie są dla Zamawiającego wiążące. Ponadto, jak wyjaśnił podczas rozprawy pełnomocnik Odwołującego, ceny urządzeń podane na stronie internetowej są na bieżąco aktualizowane, a nowa, zmieniona cena jest widoczna pod linkiem dla urządzenia. Zatem w zależności od daty przeglądania informacji zamieszczonych pod wskazanym linkiem, można otrzymać informację z różnymi cenami. Taką okoliczność podnosił również Przystępujący, popierając ją dowodem w postaci wydruków ze strony internetowej Odwołującego, dla urządzenia: centrum obróbcze. W takich okolicznościach Zamawiający nie ma zatem wiedzy i pewności, za jaką cenę Odwołujący oferuje mu dane urządzenia. Dlatego podane linki nie mogły zostać uznane za dowody składane na potwierdzenie oferowanych cen.

W konsekwencji, brak wskazania w wyjaśnieniach ceny, konkretnych cen oferowanych urządzeń, uniemożliwił Zamawiającemu przyjęcie cen podanych na stronie internetowej, jako właściwych dla oferowanych urządzeń.

Za spóźnioną i jednocześnie niewystarczającą, Izba uznała wycenę elementów składowych ceny, istotnych pod względem wartościowym i merytorycznym, przedstawioną w piśmie procesowym Nr 1 Odwołującego, złożonym na posiedzeniu. Informacje w tym zakresie Odwołujący winien

przekazać Zamawiającemu w wyjaśnieniach ceny, składanych na wezwanie, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, tak aby Zamawiający miał możliwość uwzględnienia tych cen w ramach oceny rażąco niskiej ceny. Przedstawienie ich dopiero w postępowaniu odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą należy uznać za spóźnione. Izba zwraca również uwagę, że przedstawiona wycena nie obejmuje pełnego przedmiotu zamówienia, który zgodnie z OPZ zawierał 36 elementów.

Podsumowując powyższe, w kontekście odwróconego ciężaru dowodowego, to wyjaśnienia Odwołującego co do możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę, winny być opracowane w sposób szczegółowy, rzetelny, przy uwzględnieniu należytej staranności w taki sposób, aby rozwiać wszelkie wątpliwości co do możliwości wykonania przez niego zamówienia, za cenę wskazaną w ofercie. Tymczasem, wyjaśnienia Odwołującego miały charakter bardzo ogólny i nie zawierały żadnych danych liczbowych ani kalkulacji jednostkowych. Zawierały jedynie cenę dla jednego urządzenia, z wymaganych 36 elementów objętych przedmiotem zamówienia, dla których Odwołujący miał przedłożyć szczegółową kalkulację.

Słusznie zatem wskazał Zamawiający, że nie ma obowiązku domyślać się sposobu kalkulacji ceny, bowiem to na wykonawcy ciąży ciężar dowodu, że zaoferowana cena jest realna.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy Odwołujący nie udźwignął ciężącego na nim ciężaru dowodowego, i nie wykazał, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską. Złożone wyjaśnienia ceny nie stanowią realnej wyceny przedmiotu zamówienia, mogą jedynie stanowić realny podział ceny z procentowym wskazaniem na: urządzenie, transport i serwis oraz zarobek.

Wobec powyższego zarzut podlegał oddaleniu.

Z powyższy zarzutem ściśle koresponduje zarzut zaniechania wezwania Odwołującego do bardziej szczegółowych treści złożonych wyjaśnień, co stanowi według Odwołującego naruszenie art. 223 ust. 1 zdanie pierwsze Pzp, który to zarzut w ocenie Izby nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba zwraca uwagę, że Odwołujący w treści zarzutu wskazuje na zaniechanie wezwania do złożenia bardziej szczegółowych wyjaśnień ceny, natomiast w uzasadnieniu faktycznym i prawnym tego zarzutu powołuje się na rzekome wątpliwości Zamawiającego co do zgodności oferty Odwołującego z treścią SWZ. Wskazać należy, że zgodność oferty Odwołującego z treścią SWZ, czy warunkami zamówienia nie była podstawą odrzucenia oferty Odwołującego. Tak więc uzasadnienie zarzutu nie koresponduje z jego treścią.

Niemniej jednak, uznając, że Odwołującemu chodziło o zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie wyjaśnień ceny, to w ocenie Izby,

w okolicznościach przedmiotowej sprawy, Zamawiający nie był uprawniony do skierowania do Odwołującego dodatkowego wezwania do doszczegółowienia wyjaśnień ceny.

Izba w całości podziela stanowisko Zamawiającego wyrażone w odpowiedzi na odwołanie, uznając je za własne.

Zasadą jest jednokrotne wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień ceny. W sytuacji jednak, gdy wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, złoży wyjaśnienia, które w swej treści będą odpowiadały wezwaniu, lecz w dalszym ciągu będą pozostawały kwestie budzące wątpliwości, to w takim przypadku dopuszczalne jest wezwanie wykonawcy do doprecyzowania złożonych wyjaśnień w zakresie pozostających wątpliwości. Nie może to jednak mieć miejsca w sytuacji, gdy wykonawca nie złoży wyjaśnień ceny, lub złoży je, ale o takiej treści, która ani nie będzie świadczyła o realności zaoferowanej ceny, ani nie będzie uzasadniała podanej w ofercie ceny - jak ma to miejsce w analizowanym stanie faktycznym.

W okolicznościach, w których Odwołujący nie uzasadnił ceny podanej w ofercie, bowiem nie złożył wymaganej kalkulacji ceny w rozbiciu na wszystkie elementy składowe związane z realizacją zamówienia, uwzględniając założenia wskazane w SWZ i opisie przedmiotu zamówienia, także pozostałych kosztów związanych z realizacją dostaw będących przedmiotem zamówienia, brak jest możliwości wezwania do doprecyzowania wyjaśnień ceny, których w rzeczywistości Odwołujący nie złożył.

W konsekwencji, w ocenie Izby Odwołujący wnosi o umożliwienie mu ponownego złożenia wyjaśnień ceny, których nie złożył zgodnie z wezwaniem Zamawiającego,

co prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

Zauważenia również wymaga, że Odwołujący powołuje się na zaniechanie wyjaśnienia wątpliwości Zamawiającego, przy czym nie uzasadnia w czym upatruje, w jakim zakresie i na jakiej podstawie twierdzi, że Zamawiający powziął jakiegokolwiek wątpliwości w zakresie wyjaśnień ceny. Z uzasadnienia odrzucenia oferty nie wynika, aby Zamawiający powziął jakiegokolwiek wątpliwości w zakresie oceny złożonych wyjaśnień ceny.

W tych okolicznościach zarzut podlegał oddaleniu.

Izba oddaliła również zarzut zaniechania wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny przez Przystępującego, pomimo, że zaoferowana przez ww. cena stanowiła 39% ceny średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert, a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego mimo, iż oferta zawierała domniemanie rażąco niskiej

ceny, co stanowi naruszenie art. 226 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Izba wskazuje, że argumentacja Odwołującego oparta jest na nieprawidłowych obliczeniach matematycznych, dotyczących wyliczenia średniej arytmetycznej cen ofert złożonych w postępowaniu w zakresie części 1.

Odwołujący błędnie wyliczył średnią arytmetyczną w odniesieniu do dwóch ofert złożonych w postępowaniu w zakresie części 1, tymczasem w zakresie tej części zostały złożone 4 oferty.

Poprawnie obliczona średnia arytmetyczna cen ofert złożonych w zakresie części 1 wynosi 418 698,16 zł, a nie jak twierdzi Odwołujący 625 305,25 zł. Oznacza to, że próg 30% od którego Zamawiający ma obowiązek badania rażąco niskiej ceny dotyczy ofert, których wartość jest mniejsza od 418 698,16 zł. Oferta Przystępującego wynosiła 447 670,18 zł, co potwierdza brak zasadności zarzutu.

Izba nie stwierdziła również naruszenia obowiązku informacyjnego w przekazaniu informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego poprzez zaniechanie podania konkretnego uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty – bez odniesienia się do części opisowej wyjaśnień i linków do stron, gdzie podane są ceny tożsamyh maszyn na tzw. „wolnym rynku”, co wg Odwołującego ma świadczyć o ich realności i stanowi naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp w zw z art. 260 Pzp.

Zamawiający w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego podał uzasadnienie faktyczne i prawne dla podjętych czynności.

Dlatego zarzut nie mógł zostać uwzględniony.

W konsekwencji oddalenia powyższych zarzutów, nie potwierdziły się zarzuty prowadzenia postępowania z naruszeniem zasady równego traktowania wykonawców

i uczciwej konkurencji, zaniechania wyboru oferty Odwołującego, jako ofertynajkorzystniejszej, oraz dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej z naruszeniem art. 252 ust. 1 Pzp.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

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).

Przewodnicząca: