Sygn. akt: KIO 4576/25

WYROK

Warszawa, dnia 1 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Luiza Łamejko

Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 października 2025 r. przez wykonawcę Gorem Instal Sp. z o.o. z siedzibą
w Międzyrzeczu

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Kłodawa

uczestnik po stronie zamawiającego – wykonawca MET-INSTAL Sp. z o.o. z siedzibą
w Miękowie

orzeka:

1.Oddala odwołanie.
2.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Gorem Instal Sp. z o.o. z siedzibą
w Międzyrzeczu i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Gorem Instal Sp. z o.o. z siedzibą w Międzyrzeczu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Gorem Instal Sp. z o.o. z siedzibą w Międzyrzeczu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

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 4576/25

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

Gmina Kłodawa (dalej: „Zamawiający") prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Santocko". Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp". Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 28 maja 2025 r. pod poz. 2025/BZP 00252365/01.

W dniu 20 października 2025 r. wykonawca Gorem Instal Sp. z o.o. z siedzibą
w Międzyrzeczu (dalej: „Odwołujący") wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego w postaci zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez Met-Instal Sp. z o.o. z siedzibą w Miękowie w sytuacji wystąpienia przesłanek rażąco niskiej ceny i niewystarczającego jej wyjaśnienia przez tego wykonawcę oraz uznania za najkorzystniejszą oferty podlegającej odrzuceniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1.Art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Met-Instal Sp. z o.o. w sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny i nie potwierdzają, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska,
2.Art. 239 ustawy Pzp przez wybór oferty najkorzystniejszej w sytuacji, gdy oferta ta podlega odrzuceniu.

Odwołujący wniósł o:

1.Merytoryczne rozpoznanie odwołania przez Izbę i jego uwzględnienie w całości,
2.Unieważnienie wyboru oferty najkorzystniejszej,
3.Nakazanie odrzucenia oferty Met-Instal Sp. z o.o. jako zawierającej cenę rażąco niską i dokonania ponownej oceny i badania ofert.

Ponadto Odwołujący wniósł o orzeczenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego uzasadnionych kosztów

postępowania odwoławczego obejmujących w szczególności koszt wpisu oraz wynagrodzenie pełnomocnika, dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów
z dokumentacji postępowania a także dowodów opisanych w treści odwołania oraz powołanych i przedłożonych na rozprawie, a ponadto o zobowiązanie Zamawiającego do załączenia dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, którego dotyczy odwołanie.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 wzw. Z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp Odwołujący wskazał, że złożone przez Met-Instal Sp. z o.o. wyjaśnienia nie mogą być uznane za wystarczające do stwierdzenia, że wykonawca obalił ciążące na nim w związku z wezwaniem do wyjaśnień, domniemanie, że zaoferowana przez niego cena jest rażąco niska.

Odwołujący wskazał na okoliczność, że w przedmiotowym postępowaniu ofertę złożyło 12 wykonawców, a średnia cen wynosiła 8 846 592,73 zł brutto. Wartość szacunkowa zamówienia wynosi 8 214 237,33 zł. Odwołujący podkreślił, że oferta Met-Instal Sp. z o.o. zawiera cenę 5 897 850,00 zł brutto, podczas gdy kolejna oferta jest o ok. 1 110 000 zł brutto wyższa.

Odwołujący zwrócił uwagę na treść wezwania wystosowanego przez Zamawiającego do Met-Instal Sp. z o.o. na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Odwołujący stwierdził, że powołane przez Met-Instal Sp. z o.o. okoliczności, takie jak:

- posiadanie własnego sprzętu, który może być wynajmowany i daje możliwość zmniejszenia narzutu przy bieżącej sprzedaży,

- ograniczenie do minimum kosztów ewentualnych delegacji dla pracowników oraz najmu kwater pracowniczych,

- ograniczenie kosztów mobilizacji sprzętu i pracowników.

Zdaniem Odwołującego, poza ogólnikowymi twierdzeniami Met-Instal Sp. z o.o. nie wskazała ani nie udowodniła, w jaki sposób i w jakiej wysokości powoływane okoliczności przekładają się na obniżenie kosztów, a tym samym na obniżenie ceny oferty. Powyższe,
w ocenie Odwołującego, nie wynika też z załączonych do wyjaśnień dowodów, w tym stworzonej kalkulacji.

Odwołujący, zauważył, że Met-Instal Sp. z o.o. w swoich wyjaśnieniach oświadczył, że do wyceny robót założono wszystkie składniki cenotwórcze, w tym m.in.:

- koszt obsługi geodezyjnej zadania,

- koszt opracowania projektu tymczasowej organizacji ruchu oraz opłat związanych
z prowadzeniem robót w pasie drogowym,

- koszt wynagrodzeń pracowników oddelegowanych w przyszłości do realizacji zadania,

- koszty zakupu i dostarczenia wszystkich materiałów koniecznych do wykonania kontraktu,

- koszty wykonania wszelkich prac, zarówno rozbiórkowych, montażowych, jak i odtworzenia oraz zagospodarowania terenu koniecznych do prawidłowego oddania przedmiotu umowy do eksploatacji,

- koszty pracy i utrzymania sprzętu,

- nadzór nad wykonaniem prac przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie
i kwalifikacje zawodowe potwierdzone zdobytymi uprawnieniami wykonawczymi,

- koszty pośrednie związane z pozostałym utrzymaniem firmy,

- zysk Spółki

Odwołujący podniósł, że dla wielu z tych kosztów, jak koszty obsługi geodezyjnej, koszty opracowania projektu, koszty zakupu i dostarczenia materiałów, koszty pracy i utrzymania sprzętu czy koszty nadzoru, Met-Instal Sp. z o.o. nie przedstawiła żadnych kalkulacji szczegółowych. Wykonawca ten nie wskazał również, jak zaznaczył Odwołujący, w jaki sposób i w których pozycjach kosztorysu złożonego jako załącznik do wyjaśnień, koszty te uwzględnił.

W ocenie Odwołującego, formułowanie wyjaśnień w taki sposób przeczy treści wezwania Zamawiającego, które jest wyznacznikiem tego, co w sposób nie budzący wątpliwości powinien przedstawić wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. Odwołujący stwierdził, że przedstawiona kalkulacja własna Met-Instal Sp. z o.o. nie jest poparta żadnymi wyjaśnieniami, które miałyby uczynić realnymi i rynkowymi wskazane w niej kwoty.

Ponadto, jak zauważył Odwołujący, argumenty Met-Instal Sp. z o.o. o cenach funkcjonujących w innych postępowaniach nie powinny mieć znaczenia dla rozpoznania przedmiotowej sprayw, bowiem wskazywane inwestycje

mają indywidualny charakter, a Met-Instal Sp. z o.o. nie wykazała, że można je porównać z zadaniem będącym przedmiotem zamówienia.

Zdaniem Odwołującego, Zamawiający nie był uprawniony do uznania, że Met-Instal Sp. z o.o. obaliła domniemanie rażąco niskiej ceny i zobowiązany był do odrzucenia oferty tego wykonawcy.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Met-Instal Sp. z o.o.

Pismem z dnia 19 listopada 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron
i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Izba ustaliła, że ofertę w przedmiotowym postępowaniu złożyło 12 wykonawców,
a zaoferowane ceny wahały się od 5 897 850,00 zł do 11 943 000,00 zł.

Pismem z dnia 7 sierpnia 2025 r. Zamawiający działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wezwał Met-Instal Sp. z o.o. do złożenia pisemnych wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający wskazał, że wyjaśnienia muszą być jak najbardziej szczegółowe i winny zawierać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę tak, by nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego jej wyliczenia. Zamawiający zwrócił szczególną uwagę na czynniki wymienione w art. 224 ust. 3 pkt 1, 2, 4 i 6 ustawy Pzp. Ponadto, Zamawiający poinstruował wykonawcę, że w sytuacji, w której wykonawca w celu realizacji przedmiotu zamówienia zamierza dokonać zakupów u podmiotów trzecich bądź zaangażować podwykonawców, powinien przedstawić wraz z wyjaśnieniami otrzymane od nich oferty, wyceny, rabaty handlowe, zawarte umowy, faktury potwierdzające nabycie materiałów po określonych cenach bądź innego rodzaju dowody pochodzące od tych podmiotów, potwierdzające korzystne warunki współpracy wpływające na niską cenę lub koszt. Zamawiający podał, że jeśli wykonawca nie planuje korzystać z usług bądź prac podmiotów trzecich przy wykonaniu zamówienia, podstawowym dowodem jest szczegółowa kalkulacja kosztów wykonania przedmiotu zamówienia, uwzględniająca koszty materiałów, sprzętu,
a także koszty osobowe i administracyjne związane z realizacją zamówienia. Wykonawca powinien dodatkowo wyjaśnić, jakie konkretnie okoliczności i w jaki sposób wpłynęły na obniżenie ceny bądź kosztu. Zamawiający zastrzegł, że musi uzyskać potwierdzenie, że kwoty przedstawione w szczegółowej kalkulacji kosztów mają swoje rynkowe uzasadnienie.

Na ww. wezwanie wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. pismem z dnia 12 sierpnia 2025 r. złożył wyjaśnienia podkreślając, że jest jedną z liczących się firm na lokalnym rynku, zarówno w branży instalacyjnej jak i drogowej, co wpływa na uzyskiwanie przez niego niższych cen
u producentów, hurtowników i dystrybutorów. Wykonawca podał, że skala prowadzonych zadań i obroty firmy pozwalają mu, jako dużemu odbiorcy, uzyskiwać w zamówieniach łączonych, na potrzeby wielu realizacji, najlepsze ceny od dostawców i podwykonawców,
a także od producentów krajowych i zagranicznych. Wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. oświadczył, że posiada własny park maszynowy, własny specjalistyczny sprzęt m.in.: koparki, koparkoładowarki, ładowarki, samochody samowyładowcze, igłofiltry, agregaty prądotwórcze, pompy, a jego nadmiar bywa nierzadko wynajmowany także innym firmom, co pozwala na znaczne ograniczenie kosztów stałych działalności (lub wręcz uzyskiwanie dodatkowych przychodów) i daje realną możliwość zmniejszania stosowanego narzutu przy bieżącej sprzedaży. Ze względu na powyższe, w trakcie realizacji wykonawca ogranicza do minimum wynajem sprzętu z zewnątrz, co ma znaczenie dla całego zakresu inwestycji. Wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. zwrócił także uwagę na niewielką odległość realizacji robót budowalnych objętych przedmiotem postępowania od siedziby wykonawcy, co pozwala mu ograniczyć do minimum koszty ewentualnych delegacji pracowników oraz najmu kwater pracowniczych. Dodatkowo, jak wskazał wykonawca, obecnie prowadzi dla PWIK Sp. z o.o. z siedzibą
w Gorzowie dwa zadania inwestycyjne (tj. Przebudowę rurociągów technologicznych wody surowej oraz wody do płukania filtrów na terenie SUW Siedlice – Etap II oraz Przebudowa rurociągów wody surowej SUW Kłodawa od studni n X do ul. Gorzowskiej w m. Kłodawa) oraz jesteśmy w trakcie popisywania umowy ze Spółką BUDIMEX na roboty branży sanitarnej przy budowie I etapu północnej obwodnicy Gorzowa Wielkopolskiego. Obecne działania na terenie powiatu gorzowskiego pozwalają na ograniczenie do minimum kosztów mobilizacji sprzętu

i pracowników i wpływają na poziom przyjętych do oferty kosztów pośrednich.

Wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. oświadczył, że do wyceny robót będących przedmiotem zamówienia założono wszystkie składniki cenotwórcze, w tym m.in.:

- koszt obsługi geodezyjnej zadania,

- koszt opracowania projektu tymczasowej organizacji ruchu oraz opłat związanych z prowadzeniem robót w pasie drogowym,

- koszt wynagrodzeń pracowników oddelegowanych w przyszłości do realizacji zadania,

- koszty zakupu i dostarczenia wszystkich materiałów koniecznych do wykonania kontraktu,

- koszty wykonania wszelkich prac, zarówno rozbiórkowych, montażowych jak i odtworzeni oraz zagospodarowania terenu koniecznych do prawidłowego oddania przedmiotu umowy do eksploatacji,

- koszty pracy i utrzymania sprzętu,

- nadzór nad wykonaniem prac przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje zawodowe potwierdzone zdobytymi uprawnieniami wykonawczymi,

- koszty pośrednie związane z pozostałym utrzymaniem firmy,

- zysk naszej Spółki.

Wykonawca zadeklarował, że przyjęta stawka roboczo-godziny (30,00 zł netto za roboczogodzinę) jest wyższa od minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2177 z późn. zm.), a oddelegowani w przyszłości do realizacji zadania pracownicy Spółki zatrudnieni są na podstawie umów o pracę, na dowód czego wykonawca załączył potwierdzenie wykonania przelewu na rzecz ZUS wraz z deklaracją DRA za bieżące rozliczenie w/w składek oraz zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu z opłaceniem składek.

Wykonawca zaznaczył, że na potwierdzenie powyższych twierdzeń załączył kosztorys ofertowy opracowany z zachowaniem należytej staranności, na podstawie załączonej na stronie postępowania dokumentacji projektowej, wyjaśnień dokonanych przez Zamawiającego w toku postępowania oraz wiedzy technicznej wykonawcy.

Ponadto, wykonawca porównał wskaźnikowo własną ofertę do innych prowadzonych w ostatnim czasie postępowań w różnych gminach Województwa Zachodniopomorskiego i Lubuskiego stwierdzając, że nie odbiega ona w żaden sposób od obecnie wygrywających ofert, jest od nich nawet wyższa.

Wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. zapewnił, że jego pracownicy dokonali kompleksowej wizji lokalnej, prześledzili całą dokumentację projektową punkt po punkcie oraz uwzględnili wszelkie możliwe rozwiązania pozwalające na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z jego przeznaczeniem, uwzględniając odpowiedzi Zamawiającego udzielone w toku postępowania i skalkulowali przesłaną ofertę tak, by realizacja zadania była możliwa w oferowanym koszcie oraz pozwoliła na wygenerowanie zysku.

Do wyjaśnień wykonawca Met-Instal Sp. z o.o. dołączył wykaz posiadanego sprzętu, kosztorys ofertowy oraz oferty dostawców i podwykonawców obejmujące poszczególne elementy zamówienia.

Po analizie treści SWZ wraz załącznikami, oferty wykonawcy Met-Instal Sp. z o.o., treści wezwania do wyjaśnień z dnia 7 sierpnia 2025 r. oraz wyjaśnień złożonych przez Met-Instal Sp. z o.o. pismem z dnia 12 sierpnia 2025 r. wraz z załącznikami Izba nie znalazła podstaw do uwzględnienia odwołania.

Izba stwierdziła, że złożone przez Met-Instal Sp. z o.o. wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny odpowiadają treści wezwania wystosowanego przez Zamawiającego. Zgodnie z dyspozycją zawartą w wezwaniu, wykonawca ten zarówno powołał okoliczności pozwalające mu na kalkulację ceny na korzystnym poziomie, jak np. posiadanie własnego specjalistycznego sprzętu, bliskie położenie realizacji robót objętych przedmiotem zamówienie od siedziby wykonawcy, realizacja innych zadań inwestycyjnych w okolicach objętych przedmiotem zamówienia, jak też załączył oferty dostawców i podwykonawców, a takie właśnie wymaganie sformułował Zamawiający w treści wezwania. Izba miała na uwadze, że załączone oferty są dedykowane dla tego konkretnego zamówienia. Ponadto, pomimo ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, wykonawca złożył kosztorys, w którym w sposób czytelny przedstawił sposób wyceny przedmiotu zamówienia i przyjęte założenia.

W ocenie Izby, złożone wyjaśnienia w sposób wystarczający wskazują na realność wyceny, zawierają nie tylko argumenty uzasadniające przyjętą kalkulację ceny, ale także dowody wykazujące jej realny charakter. Izba zważyła, że Odwołujący nie podważył prawidłowości wyceny poszczególnych elementów zamówienia, nie podjął próby wykazania, że poszczególne koszty są nierealne.

Izba miała na względzie, że celem procedury badania ceny pod kątem jej rażąco niskiego charakteru nie jest li tylko formalne sprostanie wymaganiom Zamawiającego, ale wyeliminowanie ofert zawierających wycenę na poziomie, który nie zabezpiecza prawidłowej realizacji zamówienia. Przepisy ustawy Pzp dotyczące wyjaśnienia wysokości oferowanych cen nie służą usuwaniu z postępowania wykonawców, którzy odpowiadają na wezwanie zamawiającego, ale nie dopuszczeniu do podjęcia się wykonania zamówienia przez wykonawców oferujących cenę na poziomie nierealistycznym, niewiarygodnym z punktu widzenia aktualnej sytuacji rynkowej, ceny, za którą nie jest możliwe należyte wykonanie zamówienia. Z taką sytuacją nie mamy w przedmiotowym stanie faktycznym do czynienia.

Ponadto Izba wzięła pod uwagę okoliczność, że kalkulacja ceny nie odbywa się
w oderwaniu od całości działalności wykonawcy. Decyzja ta może być uwarunkowana m.in. tym, w jaki sposób wykonawca zabezpieczył sobie źródła przychodu, czy wykonawca realizuje w danym okresie także inne zamówienia, czy też wyceniane zamówienie będzie jedynym,
z którego wykonawca zobowiązany jest pokryć wszystkie koszty swojej działalności. Analogicznie rzecz się ma w przypadku wysokości kalkulowanego zysku – wykonawca może kalkulować zysk na wysokim poziomie, jednak w pełni uprawione jest również kalkulowanie zysku w minimalnej wysokości w celu dążenia do utrzymania ciągłości działalności. Zyskiem może być również sam fakt realizacji danego zamówienia, którym następnie wykonawca będzie mógł legitymować się w kolejnych postępowaniach.

Zastrzec przy tym należy, że zgodnie z art. 555 ustawy Pzp, Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Oznacza to, że zakres rozpoznania sprawy przez Izbę ograniczony jest zarzutami przedstawionymi w odwołaniu. Odwołujący
w uzasadnieniu faktycznym zobowiązany jest podać wszystkie okoliczności potwierdzające zasadność twierdzeń wyrażonych w odwołaniu, a samo wskazanie czynności zamawiającego oraz naruszonych przez niego przepisów ustawy Pzp nie tworzy zarzutu. Jednocześnie nadmienić trzeba, że niezależnie od podstawy prawnej wskazanego naruszenia, nowe okoliczności faktyczne nieznane odwołaniu, nie mogą być brane pod uwagę w trakcie rozpoznania odwołania przez Izbę. Z tego względu Izba nie rozpoznała zarzutu objęcia wyceną przez Met-Instal Sp. z o.o. innych wartości niż wynikające z przygotowanego przez Zamawiającego przedmiaru. Odwołanie nie zawiera zarzutów i twierdzeń w tym przedmiocie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 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. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący.

W świetle powyższych regulacji, Izba obciążyła kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego.

Przewodnicząca:……..