

WYROK

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 grudnia 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **WUPRINŻ S.A. z siedzibą w Poznaniu** oraz **ZRUG sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu**,
w postępowaniu prowadzonym przez **AMW SINEVIA sp. z o.o. z siedzibą w Nowym Dworze Mazowieckim**,
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **Budimar sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie**,
zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego,

orzeka:

1. Oddala odwołanie w całości.

2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **WUPRINŻ S.A. z siedzibą w Poznaniu** oraz **ZRUG sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu** zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego **20 000 zł 00 gr** (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwołującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę **455,94 zł** (słownie: czterysta pięćdziesiąt pięć złotych dziewięćdziesiąt cztery grosze) tytułem kosztów dojazdu na posiedzenie i rozprawę.

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 4938/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – AMW SINEVIA sp. z o.o. z siedzibą w Nowym Dworze Mazowieckim (dalej jako „Zamawiający” prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. *„Roboty budowlane polegające na kompleksowym wykonaniu sieci zewnętrznych sanitarnych w ramach zadania nr 91824 w Ciechanowie”* (nr referencyjny: SVA/4620-376/2025).

Ogłoszenie o zamówieniu ww. postępowania zostało zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej: z 29.07.2025 r. Dz.U. S: 143/2025 495623-2025.

Dnia 7 listopada 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, zostało wniesione odwołanie na podstawie art. 515 ust. 1 pkt 1 lit a) ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”) wobec:

- 1) czynności wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez BUDIMAR Sp. z o.o.
- 2) zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez BUDIMAR Sp. z o.o. ze względu na brak wykazania w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:

- 1) art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty złożonej przez BUDIMAR Sp. z o.o. pomimo tego, że Zamawiający nie przeprowadził prawidłowo czynności oceny ofert;
- 2) art. 224 ust. 6, art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez BUDIMAR Sp. z o.o. z uwagi na to, że złożone przez niego wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Odwołujący wskazywał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia, ponieważ „złożył on ofertę w postępowaniu przetargowym prowadzonym przez Zamawiającego, która została sklasyfikowana na pozycji drugiej, uzyskując 95,31 pkt (kryterium w postępowaniu była cena – 100 %). Oferta BUDIMAR Sp. z o.o. uzyskała 100 pkt (1. miejsce)”.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Budimar sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie (dalej jako „Przystępujący”).

W dniu 9 grudnia 2025 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację na oddalenie odwołania. W odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska. W dniu 9 grudnia 2025 r. swoje stanowisko procesowe złożył Przystępujący.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron postępowania, 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 wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca Budimar sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie. Strony nie zgłosiły opozycji ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego pod stronie Zamawiającego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Budimar sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Zamawiającego, oświadczenia o przystąpieniu do postępowania odwoławczego oraz wniosków dowodowych Przystępującego (wydruku ofert handlowych oraz wyliczenia własne – kalkulację), złożonych na posiedzeniu.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i uczestnika postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Odwołujący uzasadniając wniesione odwołanie wskazywał:

„BUDIMAR Sp. z o.o. podał w swoich wyjaśnieniach stawkę za roboczogodzinę w wysokości 50 zł, natomiast w tabeli elementów scalonych wskazał ogólną wartość robocizny w wysokości 1.983.483,33 zł brutto.

Wskazanie jedynie ceny jednostkowej, w tym przypadku stawki roboczogodziny, w żaden sposób nie pozwala dowieść realności wskazanej łącznej wartości robocizny, która to wartość ta jest wynikiem szeregu działań matematycznych, do których określenia konieczne jest przedstawienie założeń, jakie Wykonawca przyjął w swojej kalkulacji ceny w odniesieniu do zakresu przedmiotowej inwestycji oraz stopnia jej skomplikowania, m.in.: założony przez Wykonawcę czas trwania realizacji robót (będący ilorzem zakresu inwestycji oraz założonych wydajności robót dla poszczególnych jej części), jak również założona i przyjęta do obliczeń liczba brygad pracowniczych oraz liczba pracowników w brygadzie.

Tym samym, podana ogólna wartość robocizny jest nieweryfikowalna, bo brak wskazania istotnych jej elementów składowych - jej pochodzenie nie zostało zatem wskazane, ani wykazane. Nie jest zatem możliwe potwierdzenie prawidłowości wartości podanej przez BUDIMAR Sp. z o.o., co oznacza, że Wykonawca ten nie wyjaśnił w tym zakresie prawidłowości swojej ceny.

III.

BUDIMAR Sp. z o.o. nie załączył do swoich wyjaśnień dowodów na poparcie prawidłowości wyliczenia ceny (do czego został zobowiązany przez Zamawiającego): umów z dostawcami/podwykonawcami, ofert handlowych, faktur, kalkulacji kosztów, dokumentów związanych z kosztami pracy, kosztami pracy sprzętu, kosztami materiałów, ani innych.

Wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny zawierało natomiast jednoznaczne zobowiązanie do „złożenia dowodów”

W treści złożonych wyjaśnień BUDIMAR Sp. z o.o. stwierdził, że „Przystępując do sporządzenia oferty przeprowadziliśmy realne badania cenowe rynku dostawców materiałów budowlanych koniecznych do wykonania zadania – zarówno u naszych stałych dostawców jak również tych, z którymi współpracujemy w ograniczonym zakresie. Ze względu na skalę naszej działalności, ceny na podstawie których wykonaliśmy kalkulację ofertową są znacznie niższe od cen katalogowych. Zaoferowane przez nas ceny, uwidaczniają załączony do pisma kosztorys ofertowy.” Twierdzenia te jednak nie są poparte żadnymi dowodami, które obrazowałyby koszt zakup materiałów niezbędnych do realizacji zamówienia czy także posiadane rabaty, na które powołuje się ten Wykonawca. Tym samym wyjaśnienia w tym aspekcie należy uznać za gołosłowne w obliczu zaoferowanego materiału dowodowego i w żaden sposób nie wyjaśniające zaoferowanej ceny.

Dodatkowo, BUDIMAR Sp. z o.o. napisał w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny: „Posiadamy pokaźnych rozmiarów własny

park maszynowy konieczny do wykonania zadania, stanowiącego przedmiot postępowania, a to sprawia, iż nie musimy doliczać kosztu najmu lub leasingu sprzętu w cenach oferty”.

Na dowód powyższego do wyjaśnień załączono zdjęcia sprzętu oraz dowodów rejestracyjnych.

Odwolujący wskazuje, że dwa dowody rejestracyjne (na trzy przesłane) są niezgodne z powyższym twierdzeniem BUDIMAR Sp. z o.o., ponieważ zawierają dane leasingodawców: Alior Leasing sp. z o.o. oraz Europejskiego Funduszu Leasingowego SA O/Lublin. BUDIMAR Sp. z o.o. zakwestionował zatem swoje własne twierdzenia o braku leasingu dysponowaniu własnym sprzętem.

W treści Wyjaśnień BUDIMAR Sp. z o.o. nie wskazuje jaki wpływ na zaoferowaną cenę ma ta okoliczność. Odwołujący jako dowód złożył dokumentację fotograficzną i dowody rejestracyjne, o których mowa powyżej. Dokumenty te nie mają jednak żadnego znaczenia dla oceny prawidłowości Wyjaśnień, gdyż w żaden sposób nie odnoszą się do oszczędności, dzięki którym BUDIMAR Sp. z o.o. jest w stanie obniżyć zaoferowaną cenę. Wiadomym jest, że każdy z wykonawców działający na rynku budowlanym posiada odpowiednie własne zaplecze maszynowo czy sprzętowe, co nie jest okolicznością nadzwyczajną, która znacząco wpływa na obniżenie kosztów w stosunku do innych wykonawców.

IV.

Zamawiający wezwał BUDIMAR Sp. z o.o. do przesłania szczegółowych wyliczeń w zakresie min. nałożonej marży. Takiej informacji w wyjaśnieniach BUDIMAR Sp. z o.o. brak.

Dodatkowo, Zamawiający wezwał o „przesłanie szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowej”. BUDIMAR Sp. z o.o. nie przedstawił – wbrew wezwaniu – szczegółowych wyliczeń ani kalkulacji, a jedynie kosztorys uproszczony.

Przedstawiony przez BUDIMAR Sp. z o.o. dokument nie zawiera szeregu istotnych elementów i informacji cenowych, takich jak: limit ilościowy robocizny, limit ilościowy sprzętu, limit ilościowy materiału. Brak powyższych, istotnych elementów cenotwórczych nie pozwala na prześledzenie i weryfikację prawidłowości wyliczenia ceny.”

Powyższe uzasadnienie treści odwołania stanowi *de facto* całość uzasadnienia merytorycznego odwołania, a co za tym idzie argumentacji podważającej procedurę wyjaśnienia ceny oferty Przystępującego, którą przeprowadził Zamawiający.

W toku rozprawy Odwołujący wielokrotnie podkreślał, że nie podważa ani zakresu rzeczowego przedstawionego kosztorysu przez Przystępującego, ani nie neguje zawartych w nim wyliczeń (pozycji cenotwórczych). Jego argumentacja miała charakter „życzeniowy”, tj. Odwołujący negował wyłącznie formę złożonych wyjaśnień podważając jej stopień szczegółowości; oczekiwał w kontekście wezwania Zamawiającego, że Przystępujący dostarczy bardziej szczegółowego materiału (danych liczbowych i dowodów), które dopiero będą mogły zostać przez Odwołującego zweryfikowane.

W ocenie Izby treść wezwania Zamawiającego z dnia 29.08.2025 r., skierowanego do Przystępującego była jasna/ jednoznaczna, a sam Przystępujący uczynił zadość temu wezwaniu w swojej odpowiedzi z dnia 02.09.2025 r. Przede wszystkim w wezwaniu Zamawiający wskazał, że:

„W związku z powyższym Zamawiający, zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących wyliczenia ceny, w tym części składowych zaoferowanej ceny za przedmiot zamówienia:

- 1) wykonanie kompleksowych robót ziemnych wraz z odwodnieniem i zabezpieczeniem wykopów
- 2) wykonanie zbiornika retencyjnego (wykop, zabezpieczenie wykopu, dostawa, montaż, próby, obsypki) 2700m³
- 3) wykonanie studni kanalizacyjnych, studni drenarskich, separatorów substancji ropopochodnych, osadników piasku, pompowni wód deszczowych, wpustów ulicznych, zbiorników infiltracyjnych, zbiornika osadnikowo-przelewowego, zbiornika buforowego, komory zasuw wraz z systemami alarmowymi.

W szczególności Zamawiający zwraca się o przesłanie szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowej zaoferowanej ceny brutto, zawierające m. in. informacje o poziomie nałożonej marży oraz informacje o poziomie kosztów związanych z wykonaniem zamówienia. Jako dowody mogą być załączone np. faktury, wysokość określonych wydatków i poniesionych kosztów (np. kalkulacja kosztów), dokumenty związane z kosztami pracy, kosztami pracy sprzętu, kosztami materiałów, kopie umów zawartych z podwykonawcami, oferty handlowe, zaświadczenia, poświadczenia i informacje wytworzone przez podmioty niezależne od Wykonawcy.”

Na tak sformułowane wezwanie Przystępujący – poza ogólnymi, standardowymi w tego typu spraw wyjaśnieniami – złożył opracowany w programie do kosztorysowania Norma Expert – kosztorys ofertowy w odniesieniu do całego zakresu zamówienia. Nie ulega wątpliwości, że rzeczony kosztorys opracowany w oparciu o Katalogi Nakładów Rzeczowych

(KNR, w ściślejszej KNNR – Kosztorysowe Normy Nakładów Rzeczowych) stanowi bazę normatywną do kalkulacji kosztorysowej w budownictwie w odniesieniu szczególnie do zestawienia robocizny, materiałów i sprzętu, przypisywanych do konkretnych czynności wykonywanych w toku realizacji zamówienia.

Odwolujący w żaden sposób nie odnosił się zarówno w odwołaniu, które miało, jak wynika z powyższego charakter ogólny, do złożonego kosztorysu ofertowego Przystępującego. Jego argumentacja skupiała się wyłącznie w zakresie negocjowania szczegółowości tego kosztorysu, tj. podkreślania, że nie zawiera on bardziej szczegółowych danych, które jak twierdził Odwołujący umożliwiłyby mu dopiero weryfikację zarówno samych „matematycznych założeń”, jak i w dalszej kolejności zakresu rzeczowego. Sam Odwołujący nie przedstawił żadnych własnych kalkulacji, nawet referujących do jego własnej wyceny, która mogłaby w porównaniu z wyceną (kosztorysem) Przystępującego stanowić jakiegokolwiek punkt odniesienia – porównawczego – do oceny przez Izbę wyjaśnień Przystępującego. Odwołujący nie dostarczył żadnego materiału dowodowego, który mógłby dać chociażby jakiegokolwiek asumpt do szczegółowej weryfikacji poczynionych przez Przystępującego wyliczeń, zawartych w kosztorysie ofertowym.

Izba przypomina, że postępowanie przed Izbą stanowi postępowanie kontradyktoryjne, czyli sporne, a z istoty tego postępowania wynika, że spór toczą strony postępowania i to one mają obowiązek wykazywania dowodów, z których wywodzą określone skutki prawne w myśl zasady - *ei incumbit probatio qui dicit non qui negat* (na tym ciąży dowód kto twierdzi a nie na tym kto zaprzecza).

W trakcie postępowania odwoławczego to Odwołujący kwestionuje podjęte przez Zamawiającego czynności, co oznacza, że to na Odwołującym ciąży ciężar dowiedzenia, że stanowisko Zamawiającego jest nieprawidłowe. Ciężar dowodu rozumieć należy z jednej strony jako obarczenie strony procesu obowiązkiem przekonania sądu (w tym przypadku Krajowej Izby Odwoławczej) argumentacją oraz dowodami o słuszności swoich twierdzeń, a z drugiej konsekwencjami zaniechania realizacji tego obowiązku, lub jego nieskuteczności, zaś tą konsekwencją jest zazwyczaj niekorzystny dla strony wynik postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt II CSK 293/07).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Izby Odwołujący w ogóle nie odnosił się w swoich stanowiskach do nieprawidłowości kalkulacji, a nawet jakiegokolwiek wyceny ceny ofertowej Przystępującego, nie podważał jej zakresu merytorycznego (rzeczowego). Taki sposób podejścia do sprawy świadczy o tym, że Odwołujący nie udźwignął ciężaru na nim ciężaru udowodnienia, iż oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę.

Izba w dalszej części podkreśla za dotychczasowym orzecznictwem, 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”* (tak np. wyrok KIO z dnia 18 sierpnia 2023 r. sygn. akt KIO 2288/23). Dlatego też jak wskazywał Odwołujący brak dostarczenia dostatecznych (jego zdaniem) dowodów na poparcie wyjaśnień ceny ofertowej nie może *a priori* negować samej kalkulacji, złożonego kosztorysu i co za tym idzie wyceny oferty Przystępującego. Przystępujący co prawda złożył w toku posiedzenia przykładowe oferty handlowe oraz opracowanie własne, stanowiące kalkulację ceny oferty, niemniej jednak Izba uznała, że nie miały one charakteru uzupełnienia wyjaśnień ceny oferty Przystępującego, ale co najwyżej mogły potwierdzać prawidłowość wyliczeń zaprezentowanych w kosztorysie, złożonym w ramach wyjaśnień ceny ofertowej. Nie miały one i nie mogły mieć charakteru rozstrzygającego w ocenie wyjaśnień ceny oferty Przystępującego, gdyż sam stopień szczegółowości złożonego kosztorysu przez Przystępującego dawał zdaniem Izby możliwość oceny zarówno przedmiotowej (zakres rzeczowy), jak i merytorycznej (sama kalkulacja) ceny oferty Przystępującego. Z tej perspektywy, oczekiwania Odwołującego, ażeby to Przystępujący dostarczył w ramach wyjaśnień dalszych dowodów na poparcie złożonego kosztorysu należy ocenić w kategoriach wyłącznie życzeniowego podejścia Odwołującego, nie podpartego kontrargumentami/ dowodami, do czego obliguje go kontradyktoryjność postępowania przed Izbą.

Ponadto Izba wskazuje, że *„wykonawca nie musi w szczegółach wyjaśniać każdej pozycji kosztowej, jeśli nie został do tego zobowiązany treścią wezwania. Co oznacza, że wykonawca nie ma obowiązku każdorazowo udzielać wyjaśnień co do wszystkich składowych mających wpływ na cenę lub koszt oferty. Wykonawca obowiązany jest rozwiązać wątpliwości zamawiającego przede wszystkim w tym zakresie, jaki wynika z wezwania do wyjaśnień”* (tak wyrok KIO z dnia 1 września 2023 r. sygn. akt KIO 2446/23).

Izba podkreśla także, za stanowiskiem Zamawiającego z odpowiedzi na odwołanie, że:

„Przed wszystkim należy podkreślić, że oferta BUDIMAR sp. z o.o. - pomimo, że w minimalny sposób znalazła się poniżej progu 70% (69,94% wartości zamówienia), to w stosunku do pozostałych ofert które zostały złożone - jest jak najbardziej zbliżona i porównywalna.

W stosunku do oferty odwołującego - jest niższa zaledwie o 4,7%. Natomiast w stosunku do pozostałych ofert - pozostaje w stosunku porównywalnym, poza jedną ofertą - która jest znacznie wyższa od pozostałych. W niniejszej sytuacji - nie można więc mówić o cenie „nierealnej”.

Powyższe ma pośrednie znaczenie dla oceny wyjaśnień Przystępującego. Różnice w kalkulacji ceny ofert zarówno Odwołującego, jak i Przystępującego są minimalne, co oznacza, że Odwołujący miał niewątpliwie szczególną trudność w zanegowaniu chociażby zakresu rzeczowego kosztorysu ofertowego Przystępującego, tj. ujęcia w nim wszelkich niezbędnych składników zamówienia, skoro sam złożył ofertę na *de facto* analogicznym poziomie.

W konsekwencji Izba uznała, że zarzuty odwołania nie zasługiwały na uwzględnienie i oddaliła odwołanie w całości.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stroną przegrywającą, czyli Odwołującego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....