

WYROK

Warszawa, 9 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie 5 stycznia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 17 listopada 2025 r. przez wykonawcę **Roberta Brzozowskiego** prowadzącego w Czaplach działalność gospodarczą pod firmą BLUE WORLD R.B.

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej**

o r z e k a :

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:
 - 2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł (siedem tysięcy pięćset złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.
 - 2.2. Zasądza od wykonawcy Roberta Brzozowskiego prowadzącego w Czaplach działalność gospodarczą pod firmą BLUE WORLD R.B. na rzecz zamawiającego Zakładu Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej kwotę w wysokości 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem kosztów postępowania odwoławczego.

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:.....

Uzasadnienie

Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej („Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Legalizacja i konserwacja wag samochodowych dynamicznych zlokalizowanych na terenie Drogowych Przejść Granicznych w Korczowej, Medyce, Budomierzu i Krościenku”, znak postępowania: DAE-242/16/I/2025, zwane dalej „Postępowaniem”. Postępowanie podzielone jest na części.

Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym bez przeprowadzania negocjacji. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 14 października 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00472531/01.

Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi.

17 listopada 2025 r. wykonawca R.B. prowadzący w Czaplach działalność gospodarczą pod firmą BLUE WORLD R.B. (zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące części 2 i 4 Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień Odwołującego w zakresie wysokości zaoferowanej ceny i błędne uznanie, że wyjaśnienia złożone przez Odwołującego nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a w konsekwencji bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, w sytuacji gdy oferta Odwołującego nie jest ofertą zawierającą rażąco niską cenę, a wyjaśnienia złożone przez Odwołującego wykazują, że została ona skalkulowana w oparciu o wszystkie składniki kosztotwórcze zamówienia, przy czym wyjaśnienia Odwołującego odpowiadają żądaniom Zamawiającego wskazanym w wezwaniu z dnia 24 października 2025 r., co doprowadziło do nieprawidłowości w zakresie wyboru oferty najkorzystniejszej;

2) ewentualnie w przypadku niepodzielenia przez Izbę zarzutu z pkt 1, art. 224 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do doprecyzowania uprzednio złożonych wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny o przedstawienie określonych przez Zamawiającego informacji, jakie ma przedstawić Odwołujący, w sytuacji gdy w treści wezwania z dnia 24 października 2025 r. Zamawiający wskazał na konieczność odniesienia się jedynie do zgodności z przepisami dotyczącym kosztów pracy oraz innych czynników mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, co do których Odwołujący złożył wyczerpujące wyjaśnienia, a w sytuacji, gdy Zamawiający wymagał innych wyjaśnień, powinien on skierować do Odwołującego wezwanie o doprecyzowanie złożonych wcześniej wyjaśnień.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności oceny ofert, unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części 2 i 4 Postępowania, unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w części 2 i 4 Postępowania, dokonania ponownej oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego oraz zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący wskazał, że złożył ofertę w Postępowaniu oraz kwestionuje czynność odrzucenia złożonej przez niego oferty. Uznał, że ma interes we wniesieniu odwołania, gdyż może ponieść szkodę w wyniku podjęcia przez Zamawiającego wyżej wskazanych czynności z naruszeniem Pzp.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Żaden podmiot nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

29 grudnia 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację przekazaną do akt sprawy przez Zamawiającego 15 grudnia 2025 r., zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku danych (pendrive), w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ”) wraz z załącznikami;
- oferty złożone w Postępowaniu;
- pismo Zamawiającego do Odwołującego z 24 października 2025 r. w sprawie wezwania do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych;
- wyjaśnienia Odwołującego udzielone Zamawiającemu 29 października 2025 r. wraz z załącznikami;
- informację o wyborze najkorzystniejszej oferty wraz z informacją o ofertach odrzuconych z 12 listopada 2025 r.;

2) dokument załączony przez Zamawiającego do odpowiedzi na odwołanie z 29 grudnia 2025 r., tj. kalkulacja rażąco niskiej ceny w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Legalizacja i konserwacja wag samochodowych dynamicznych zlokalizowanych na terenie drogowych przejść granicznych w Korczowej, Medyce, Budomierzu i Krościenku”.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający oszacował wartość zamówienia udzielanego w ramach części 2 Postępowania na kwotę 68 164,76 zł brutto, zaś w ramach części 4 Postępowania na kwotę 60 979,10 zł brutto.

Odwolujący złożył ofertę w Postępowaniu m.in. w ramach części 2 i 4. Cena oferty Odwołującego w zakresie części 2 wyniosła 41 820 zł brutto, zaś w zakresie części 4 wyniosła 31 980 zł brutto. Do oferty załączono formularz kalkulacji ceny dla części nr 2 i 4, z której wynikało, że Odwołujący wycenił konserwację 4 wag dynamicznych na 8 000 zł netto, konserwację 2 wag dynamicznych na 4 000 zł netto, zaś legalizację 1 wagi dynamicznej na kwotę 9 000 zł netto.

Zamawiający przygotował dokument o nazwie „Kalkulacja rażąco niskiej ceny w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. <<Legalizacja i konserwacja wag samochodowych dynamicznych zlokalizowanych na terenie drogowych przejść granicznych w Korczowej, Medyce, Budomierzu i Krościenku>>”. Wynikało z niego, że cena oferty Odwołującego w zakresie części 2 Postępowania jest niższa o 38,65 % od szacowanej wartości zamówienia, zaś w zakresie części 4 Postępowania jest niższa o 47,56 % od szacowanej wartości zamówienia.

24 października 2025 r. Zamawiający wystąpił do Odwołującego z wezwaniem do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych.

Zamawiający w pkt 1. na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp zażądał wyjaśnień, a w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz w zakresie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, odnośnie części 2 i 4 zamówienia udzielanego w ramach Postępowania. Zamawiający wskazał, że zaoferowana przez Odwołującego cena wydaje się Zamawiającemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W pkt 2. tego wezwania Zamawiający wskazał, że jest zobligowany na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp do zażądania od Odwołującego wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych, gdyż zaoferowana przez Odwołującego cena całkowita jest niższa co najmniej o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny VAT, która to wartość została ustalona przez Zamawiającego przed wszczęciem Postępowania.

29 października 2025 r. Odwołujący przedłożył wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny.

W treści wyjaśnień Odwołujący wskazał, że złożona przez niego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, a jej wykonanie jest w pełni realne technicznie, organizacyjnie i ekonomicznie. Oświadczył, że osobiście wykona zamówienie, a jako właściciel przedsiębiorstwa nie podlega pod przepisy ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wskazał, że w kalkulacji ceny przyjął dla siebie stawkę godzinową 100 zł netto/h. Przedstawił plan czasu pracy w ramach wykonania części 2 i 4, która wraz z dojazdami miała zająć 16 dni, po 8 godzin dziennie (łącznie 128 godzin). Łączny koszt pracy został wyceniony na 12 800 zł netto.

Odwolujący oświadczył, że posiada własne wzorce mas o łącznej masie 30 ton oraz własną wypożyczalnię wzorców wpisaną na listę kwalifikowanych wypożyczalni Głównego Urzędu Miar. Wzorce mają znajdować się w Częstochowie (południowa część kraju), co ma znacząco ograniczyć koszty transportu wzorców, koszty najmu wzorców oraz czas dojazdu. Oszczędności w tym zakresie zostały wycenione na „rzędu kilkunastu tysięcy”.

Odwolujący wskazał, że zaplanował realizację usługi tak, aby całość wykonać podczas maksymalnie 3 wyjazdów, co minimalizuje koszty paliwa, dojazdów i zakwaterowania.

Odwolujący zadeklarował posiadanie wieloletniego doświadczenia przy wagach samochodowych, w tym przy wagach dynamicznych do ważenia pojazdów w ruchu. Oświadczył, że zna możliwe problemy w działaniu

poszczególnych wag, czas potrzebny na legalizację i przeglądu każdej wagi, a także mógł dzięki temu precyzyjnie skalkulować cenę. W wyniku głębokiej analizy zastosował kwotę ryczałtową na poszczególne zadanie w wysokości 2 000 zł za przegląd 1 wagi oraz 9 000 zł za legalizację 1 wagi. Stwierdził, że takie kwoty przyniosą zysk firmie i nie narażą jej na straty nawet przy pozyskaniu tylko konkretnego zadania. Wskazał, że poświęcił bardzo dużo czasu na analizę kosztów i zysków z tego kontraktu, żeby zagwarantować najniższą możliwą cenę wraz z najwyższą jakością świadczonych usług. Zauważył, że podanie przez konkurencję wartości zmiennych może świadczyć o braku rzetelnej kalkulacji i pośpiesznym przygotowywaniu oferty.

Odwołujący zadeklarował, że różnice pomiędzy poszczególnymi ofertami w Postępowaniu wahają się od 5 % do 17 %. W konsekwencji uznał, że nie występuje ustawowa przesłanka rażąco niskiej ceny. Zauważył także, że Zamawiający przewidział w planie postępowań kwotę 171 382,34 zł na Postępowanie. Oznacza to, że oferta Odwołującego plasuje się powyżej pierwotnie zaplanowanego budżetu Zamawiającego o ok. 15%. Uznał, że przekroczenie budżetu przez Zamawiającego na etapie przetargu o ponad 75 % sugeruje raczej problem w oszacowaniu wartości zamówienia bądź celowe wprowadzenie go w błąd podczas analizy rynku przez nierzetelnych wykonawców, a nie rażąco niską cenę oferty Odwołującego.

Odwołujący podsumował swoje wyjaśnienia stwierdzeniem, że złożona przez niego oferta jest skalkulowana w oparciu o realne koszty, nie zaniża kosztów pracy, opiera się na przewadze technicznej oraz nie spełnia przesłanek rażąco niskiej ceny z art. 224 Pzp. W związku z tymi okolicznościami wniósł o uznanie wyjaśnień za wystarczające oraz nieodrzucając złożonej przez niego oferty.

12 listopada 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej w poszczególnych częściach Postępowania oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego w części 2 i 4 Postępowania.

Zamawiający wskazał, że wezwał Odwołującego do wyjaśnień, gdyż cena jego oferty wydawała mu się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budziła wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający wymagał, aby Odwołujący nie tylko skonkretyzował czynniki, które umożliwiły mu obniżenie ceny, ale również aby wykazał wpływ danego czynnika na obniżenie ceny. Uznał, że Odwołujący nie sprostął spoczywającemu na nim ciężarowi dowodowemu wykazania, że zaoferowana przez niego cena nie jest ceną rażąco niską. Wskazał, że Odwołujący nie udzielił żadnej merytorycznej informacji co do tego, jakie szczegółowe założenia przyjął przy skalkulowaniu ceny i jakie okoliczności pozwoliły mu na przyjęcie tych konkretnych cen, ujętych w złożonym przez niego kosztorysie ofertowym. Ponadto stwierdził, że Odwołujący nie wykazał również w swoich wyjaśnieniach jaki jest jego zysk w realizacji przedmiotowego zamówienia. Wbrew wymogom treści wezwania Odwołujący nie załączył do swoich wyjaśnień żadnych dowodów np. ofert materiałowych czy dotyczących wykonania poszczególnych czynności, z których wynikałoby, że przyjęta przezeń kalkulacja odpowiada realiom rynkowym i znajduje potwierdzenie w konkretnych ofertach handlowych uzyskanych na potrzeby realizacji niniejszego zamówienia.

Zamawiający ponadto powziął wątpliwość co do deklaracji Odwołującego dotyczącej zrealizowania przedmiotu zamówienia jednoosobowo w sposób rzetelny i kompetentny. Na podstawie znajomości realiów technicznych oraz organizacyjnych zadania takiego jak legalizacja ponowna wagi samochodowej uznał, że wykonanie czynności wymaga nakładów w postaci odpowiedniej liczby personelu przeszkolonego do wykonania tego typu czynności. Stwierdził, że Odwołujący nie zobrazował w jaki sposób poradzi sobie z realizacją zamówienia działając w pojedynkę. Ponadto mechanika kalkulacji Odwołującego ograniczyła się jedynie do wyliczenia kosztów pracy w odniesieniu do ilości czasu, jakiego Odwołujący będzie potrzebował na realizację części nr 2 i nr 4. Uznał, że odtworzona kalkulacja budzi wątpliwości oraz jest niespójna, ponieważ Odwołujący wprawdzie przyjmuje stawkę godzinową 100 zł netto (bez wyszczególnienia dodatkowych składników zaimplementowanych w tej kwocie), po czym w tabeli poniżej sugeruje, że stawka ta zawiera już koszty dojazdu. W nawiązaniu do samych kosztów dojazdu, Odwołujący miał nie wykazać żadnej kalkulacji przyjętej dla wydatków logistycznych i transportowych w stosunku do odległości pomiędzy siedzibą Odwołującego a miejscem świadczenia usługi, a co za tym idzie - przyjętych kosztów paliwa, kosztów eksploatacyjnych czy ubezpieczenia OC.

Zamawiający wskazał także, że Odwołujący powołuje się na przewagę techniczną i organizacyjną nad innymi oferentami w związku z posiadaniem w własnej wypożyczalni wzorców mas, co w konsekwencji ma znacząco obniżyć wartość zamówienia. Jednakże uznał, że Odwołujący nie przedstawił jakiegokolwiek wiarygodnej analizy kosztów, jakie pozwoliły mu na oszczędności w tej materii, gdyż Odwołujący poprzestał jedynie na zapewnieniach i deklaracjach. Stwierdził, że Odwołujący bardzo ogólnikowo zadeklarował poniesienie kosztów logistycznych w związku z realizacją przedmiotu zamówienia ograniczonego do trzech wyjazdów, podczas których miałyby zrealizować czynności

przewidziane w Opisie Przedmiotu Zamówienia. Nie przedstawił przy tym jak szczegółowo kształtowałby się terminarz poszczególnych wyjazdów oraz jakie koszty poniósłby na tę okoliczność z podziałem na koszty transportu, roboczogodzinę, czy inne „poboczne” koszty jak noclegi, wyżywienie, ubezpieczenie. Uznał, że Odwołujący nie uszczegółowił jakie składniki zawiera koszt przeglądu i legalizacji, z czego wynika ta kwota, jakie koszty ponosi Odwołujący wobec Okręgowego Urzędu Miar, czy jakich materiałów, narzędzi i sprzętu potrzebuje do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, a także w jaki sposób rzutuje to na przedstawioną w ofercie wartość. Dlatego też stwierdził, że wiedza Zamawiającego w zakresie mechaniki kalkulacji nadal jest znikoma i nie rozwiało to jego wątpliwości co do realności poniesionych kosztów.

Zamawiający stwierdził, że ponowne wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w trybie art. 224 ust. 1 Pzp jest możliwe tylko wówczas, jeżeli pierwsze wyjaśnienia są rzetelne, a samo wezwanie pozwoli uszczegółowić bądź doprecyzować pewne kwestie już skonkretyzowane w przekazanych wyjaśnieniach lub ma posłużyć udzieleniu informacji w kwestii nowych wątpliwości, które się pojawiły.

Oporając się na powszechnym orzecznictwie oraz wykładni przepisów prawa w przedmiotowym zakresie Zamawiający uznał, że przedstawione wyjaśnienia nie spowodowały obalenia domniemania wystąpienia rażąco niskiej cen oraz nie uzasadniły podanej w ofercie ceny lub kosztu. W konsekwencji Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego w części nr 2 i 4 Postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Izba zważyła, co następuje.

Stan faktyczny nie był sporny między stronami.

Stosownie do art. 16 pkt 1 Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Art. 224 ust. 1 Pzp stanowi, że jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 Pzp, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Stosownie do treści art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Odwołujący prowadzi działalność gospodarczą w obszarze objętym przedmiotem zamówienia. Zgodnie z art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Pzp do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy Pzp nie stanowią inaczej.

Odwołujący był zatem zobowiązany do zachowania podwyższonego standardu staranności przy podejmowanych czynnościach, w tym przy składaniu dokumentów na wezwanie Zamawiającego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Izby ogólnikowe wezwanie, czy też wezwanie sporządzone na dużym poziomie ogólności należy traktować jako przyznanie szerokiego zakresu swobody wezwanemu wykonawcy w przedstawianiu wyjaśnień. Nie oznacza to jednak, że wykonawca może złożyć jakiegokolwiek wyjaśnienia, które następnie zostaną bezrefleksyjnie zakwalifikowane jako wystarczające (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 820/23).

W niniejszej sprawie Zamawiający zażądał wyjaśnień, a w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Wezwanie nie dotyczyło wyłącznie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Faktycznie, wskazanie w odniesieniu do przepisów prawa pracy znalazło się w pkt 1 wezwania Zamawiającego z dnia 24 października 2025 r.,

lecz w pkt 2 tego pisma Zamawiający sformułował dodatkowe wezwanie oparte na innej podstawie prawnej i faktycznej.

Nadto wyrażenie „w szczególności” należy rozumieć jako „szczególnie” czy „zwłaszcza”, a nie „wyłącznie w tym zakresie”. Nie można zatem podzielić argumentacji, że wezwanie Zamawiającego dotyczyło tylko kosztów pracy. Odwołujący był też świadomy zakresu wezwania, gdyż w swoich wyjaśnieniach odniósł się do wyliczeń ceny oferty w obszarze wykraczającym poza li tylko koszty związane z prawem pracy.

Jeśli przyczyna rozbieżności pomiędzy wartością szacunkową zamówienia a ceną oferty Odwołującego wynikała z okoliczności oczywistych, to Zamawiający dysponował podstawą do odstąpienia od procedury wezwania do wyjaśnień w zakresie ceny rażąco niskiej. Skoro jednak Zamawiający wystosował wezwanie, to jest to równoznaczne z faktem, że Zamawiający nie uznał rozbieżności pomiędzy ceną oferty Odwołującego a wartością szacunkową zamówienia za wynikającą z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że Zamawiający dysponował przedłożonymi przez Odwołującego wraz z ofertą formularzami kalkulacji ceny dla części nr 2 i 4. Jeśli zatem Zamawiający zapoznał się z tymi formularzami i skierował wobec Odwołującego wezwanie do wyjaśnień, to nie może odnieść skutku wyjaśnienie przez Odwołującego ceny oferty poprzez odesłanie do kwot wskazanych w tychże formularzach. Nie dostarczało to Zamawiającemu żadnej nowej wiedzy ani nie rozjaśniało stwierdzonych wątpliwości. Należało przedstawić dodatkowe informacje, które pozwoliłyby Zamawiającemu na właściwą ocenę poprawności wyliczenia ceny oferty.

Prawidłowo złożone wyjaśnienia winny pozwolić zamawiającemu na poznanie sposobu obliczenia ceny oferty. To wykonawca jest bowiem dysponentem wiedzy na temat podstaw kształtowania i doboru elementów stanowiących podstawy wyliczenia ceny oferty. Powołanie się zaś na szczególnie korzystne okoliczności dotyczące konkretnego wykonawcy wymaga stosownego ich wykazania.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Izby, 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 (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 października 2023 r., sygn. akt KIO 2956/23).

Odwołujący nie złożył dowodów na wykazanie takich okoliczności. Oparł się na własnych oświadczeniach, które budziły uzasadnione wątpliwości.

Nawet przy podzieleniu przywołanego w odwołaniu poglądu o braku konieczności przedłożenia dowodów, kiedy informacje podane w wyjaśnieniach pozwalają przyjąć realność ceny oraz możliwość wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami, a dane przyjęte w kalkulacji są prawidłowe i rzeczywiste, to wyjaśnień Odwołującego nie sposób za takie uznać. Nie pozwalają one bowiem na dokładne poznanie sposobu kalkulacji ceny oferty, zweryfikowanie jej poszczególnych części składowych ani ocenę realności kosztów.

Odwołujący wskazał na - w jego ocenie - istotne czynniki, które pozwalały zmniejszyć cenę oferty. Jednakże nawet w odniesieniu do zadeklarowanego posiadania własnych wzorców mas nie był w stanie precyzyjnie oszacować wpływu tego faktu na ostateczną cenę oferty. Wartość tych oszczędności została wyceniona na „rzędu kilkunastu tysięcy”, a zatem w sposób niekonkretny, obarczony niedokładnością. Wątpliwości budzą także oświadczenia w zakresie kosztów paliwa, dojazdu i zakwaterowania, gdyż z jednej strony zostały „zminimalizowane” (nie wiadomo z jakiej ani do jakiej kwoty), a z drugiej strony sposób sformułowania pkt 1 wyjaśnień nakazuje przypuszczać, że zostały one uwzględnione w niewiadomej wysokości w przyjętej „stawce godzinowej pracownika”.

Na próżno doszukiwać się w wyjaśnieniach przewidywanych kosztów związanych z poszczególnymi elementami zamówienia takimi jak transport, zakwaterowanie, ubezpieczenie.

Wezwanie Zamawiającego miało charakter ogólny i nie zawierało żądania przedłożenia szczegółowej kalkulacji ceny oferty. Należy jednak podkreślić, że to na Odwołującym spoczywał ciężar wykazania, że cena jego oferty nie jest rażąco niska. Przepisy Pzp przewidują w tym zakresie szczególny obowiązek dowodowy, któremu Odwołujący nie sprostał. Sposób udzielenia przez Odwołującego odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego nie rozwiewał wątpliwości w odniesieniu do wyliczenia ceny oferty.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 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.

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w

stosunku do przedmiotu zamówienia.

Na marginesie, Izba dostrzega, że wystąpienie istotnej różnicy pomiędzy wartością zamówienia a ceną oferty nakłada poważne obowiązki dla zamawiającego i wykonawcy: zamawiający musi wezwać wykonawcę do wyjaśnień (chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych), zaś wykonawca musi przedstawić przekonujące wyjaśnienia. Należy zgodzić się z uczestnikiem postępowania, że procedura badania oferty pod kątem rażąco niskiej ceny powinna dotyczyć ofert z ceną nierealistyczną. Jednakże z wyraźnej woli ustawodawcy w Pzp znajduje się art. 224 ust. 6 Pzp, który przewiduje sankcję odrzucenia oferty wykonawcy w przypadku złożenia przezeń niedostatecznych wyjaśnień na wezwanie Zamawiającego.

Niedopełnienie obowiązku złożenia na wezwanie Zamawiającego wyczerpujących wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty uzasadnia odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przepisy art. 224 ust. 6 Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp pozostają bowiem w korelacji w sytuacji, gdy jako podstawę faktyczną wskazuje się rażąco niską cenę oferty (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 55/22).

W konsekwencji oferta Odwołującego powinna zostać odrzucona. Z powyższych powodów oddalony został pierwszy zarzut odwołania.

Możliwość ponownego wezwania do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny powinno się traktować bardziej w kategorii wyjątku niż zasady. Jeżeli zatem w odpowiedzi na wezwanie Odwołujący udzielił niedostatecznych wyjaśnień, nie jest uzasadnione ponowne wzywanie Odwołującego do dokonania tej czynności. Stanowiłoby to naruszenie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Odwołujący otrzymał sposobność na przedstawienie swojego stanowiska w zakresie zarzutu rażąco niskiej ceny. Jeśli Odwołujący nie wykorzystał szansy na przedstawienie stosownych wyjaśnień i dowodów, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, to nie może później skutecznie kontestować czynności odrzucenia jego oferty przez Zamawiającego.

W konsekwencji Zamawiający nie naruszył także wynikających z art. 16 pkt 1 Pzp zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Z tych względów oddalony został drugi zarzut odwołania.

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Odwołanie zostało w całości oddalone, a zatem Zamawiający okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 w zw. z § 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).

Na koszty postępowania odwoławczego składały się wpis uiszczony przez Odwołującego (7 500 zł) oraz uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego (3 600 zł). Wobec powyższego Izba zasądziła od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 złotych.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....