

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolant:

Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie 13 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 26 listopada 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Oltech Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Kamień Pomorski, KRS 0001131841 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Gminę Stepnica**

orzeka:

1 Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności z 21.11.2025 r. polegających na odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy oraz czynności unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Ustawy i nakazuje ponowną ocenę ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.

2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 10.000 zł 00 gr. (dziesięć tysięcy złotych) wpisu oraz 3.600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów odwołującego;

2.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 13.600 zł 00 gr. (trzynaście tysięcy sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów wpisu oraz wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego.

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:.....

KIO 5276/25

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Stepnica w trybie przetargu nieograniczonego na *budowę dziesięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych wraz z urządzeniami budowlanymi* (nr postępowania: AOŚ.271.13.2025) ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 29.05.2025 r., 2025/BZP 00253641, wobec czynności oceny, wyboru odrzucenia oferty własnej i unieważnienia postępowania, wniesione zostało 26.11.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy Oltech Sp. z o.o. z/s w Kamieniu Pomorskim (sygn. akt KIO 5276/25).

Zamawiający poinformował o wyniku postępowania 21.11.2025 r.

Odwołujący zarzucił naruszenie:

- 1) **art. 224 ust. 2 pkt 1) Pzp** poprzez przeprowadzenie czynności związanych z badaniem cen złożonych ofert w sposób nieprawidłowy, tj. uwzględnienie do średniej arytmetycznej złożonych ofert, ofert, które podlegały odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. Pkt 10 Pzp, a ponadto w sytuacji gdy w sprawie występują okoliczności oczywiste, nie wymagające wyjaśnienia, co uzasadnia odstąpienie od przeprowadzenia czynności badania rażąco niskiej ceny, a także w sytuacji, w której wysokość średniej arytmetycznej jest wynikiem znaczącego zawyżenia oferty nr 1;
- 2) **art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp** poprzez podjęcie niezgodnej z pzp czynności odrzucenia oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę pomimo tego, że odwołujący przekazał wyczerpujące wyjaśnienia na wezwanie zamawiającego czym potwierdził, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, a ponadto w sytuacji gdy w sprawie występują okoliczności oczywiste, nie wymagające wyjaśnienia, co uzasadnia odstąpienie od przeprowadzenia czynności badania rażąco niskiej ceny, a także w sytuacji, w której wysokość średniej arytmetycznej jest wynikiem znaczącego zawyżenia oferty nr 1;
- 3) **art. 255 ust. 3 Pzp** poprzez podjęcie niezgodnej z pzp czynności unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 ust. 3 pzp pomimo tego, że oferta odwołującego nie podlega odrzuceniu oraz mieści się w kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia przekazanej przez zamawiającego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania, czynności odrzucenia oferty odwołującego, dokonania ponownej oceny ofert z uwzględnieniem prawidłowego zastosowania art. 224 ust. 2 pkt 1 i dokonania wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej,

ewentualnie dokonania ponownego, prawidłowego wyliczenia średniej arytmetycznej ceny ofert nie podlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 pzp.

W uzasadnieniu zarzutów odwołujący przedstawił przebieg czynności powtórzonych w postępowaniu, co nakazała Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem z 9.09.2025 r., sygn. akt KIO 3019/25, co obejmowała ponowne badanie i ocenę oferty odwołującego pod kątem rażąco niskiej ceny.

Zamawiający kierował do wykonawców wezwania do wyjaśnienia treści ofert i odrzucił oferty wykonawców, którzy nie odpowiedzieli na wezwania (czynność z 21.11.2025 r.).

Podstawą wezwania skierowanego do odwołującego do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny było stwierdzenie, że oferta była niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych w postępowaniu ofert (wezwanie z 17.05.2025 r.). W ocenie odwołującego, zamawiający kierując wezwaniem nie znał jeszcze właściwej średniej arytmetycznej ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 Ustawy. Ponieważ zamawiający w sposób nieprawidłowy ustalił średnią arytmetyczną cen, pociąga to za sobą automatyczną wadliwość rozpoczęcia procedury badania rażąco niskiej ceny. Błędem zamawiającego było uwzględnienie do średniej arytmetycznej cen ofert, które uległy odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 pzp, jak również brak odstąpienia od badania rażąco niskiej ceny, w sytuacji, w której jedna z ofert, tj. oferta nr 1 prezentuje cenę rażąco zawyżoną (5.678.602,50 zł) w stosunku do pozostałych cen określonych w ofertach nie podlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 pzp. Była to oczywista okoliczność, która nie wymagała wyjaśnienia. Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia 3.300.000,00 zł. Oferta odbiegała nieznacznie od średniej arytmetycznej złożonych ofert.

Niezależnie od wadliwości samego badania ceny oferty odwołującego, złożone wyjaśnienia zostały sporządzone w sposób wyczerpujący i rzetelny. Wykonawca odpowiedział na wszystkie poruszone w wezwaniu zagadnienia i przedstawił szereg dowodów, potwierdzających brak rażąco niskiej ceny. Cena została należycie skalkulowana, oparta została na wymaganiach i wytycznych zawartych w dokumentacji postępowania oraz jest adekwatna do jego zakresu.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Zamawiający 10.10.2025 r. poinformował o unieważnieniu czynności odrzucenia ofert i unieważnienia postępowania, co stanowiło wykonanie wyroku KIO z 9.09.2025 r. sygn. akt KIO 3019/25. Zamawiający dokonał ponownej oceny ofert, bez kierowania dodatkowych pism do wykonawców.

21.11.2025 r. zamawiający poinformował o odrzuceniu sześciu z dziewięciu ofert, w tym oferty odwołującego oraz o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Ustawy.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy zamawiający wskazał, że wyjaśnienia nie były wystarczające do potwierdzenia, że zaoferowana cena została skalkulowana w sposób rzetelny, racjonalny oraz odpowiadający rzeczywistym kosztom niezbędnym do prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia. co istotne, wykonawca nie wykazał również istnienia szczególnych okoliczności umożliwiających zaoferowanie znacznie niższej ceny bez ryzyka nienależytego wykonania zamówienia lub jego realizacji poniżej kosztów własnych. Z tych powodów, po przeprowadzeniu analizy złożonych wyjaśnień, zamawiający uznał, iż nie rozwiewały one wątpliwości co do realności i zasadności zaoferowanej ceny, a tym samym nie wykazały, że nie jest to oferta zawierająca rażąco niską cenę w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp. Zamawiający wskazał, że kalkulacja kosztów była ogólnikowa i powierzchowna, a dokument zawiera jedynie ogólne zestawienie kosztów dotyczących poszczególnych etapów realizacji zamówienia, bez przejrzystego rozbicia na konkretne pozycje kosztotwórcze. Nie wykazano, jakie są podstawy do zastosowania takich, a nie innych cen jednostkowych, co w praktyce uniemożliwia weryfikację, czy przyjęte wartości odzwierciedlają rzeczywiste koszty rynkowe, czy też są one zaniżone w sposób nieuzasadniony. Wykonawca przedstawił ogólne oferty podwykonawcze, jednak bez wskazania, na jakich zasadach oparto współpracę, jaki zakres zamówienia będzie im powierzony, ani czy ceny zawarte w tych ofertach są wiążące i gwarantowane. Nie przedstawiono również żadnych dowodów potwierdzających, że Grupa Budowlana Inwestycyjna Sp. z o.o. rzeczywiście zobowiązała się do wykonania określonego zakresu prac po przedstawionych stawkach. Ponadto, brak było dokumentów potwierdzających

rynkowość tych ofert (np. porównań do aktualnych cen rynkowych), co uniemożliwia ich uznanie za wiarygodne dowody potwierdzające realność kalkulacji. Ponadto Wykonawca nie wykazał żadnych racjonalnych przesłanek, które uzasadniałyby możliwość zaoferowania ceny znacznie niższej od wartości rynkowej. Nie odniesiono się ani do potencjalnych innowacyjnych rozwiązań technologicznych, ani do posiadanych zasobów własnych, które skutkować obniżeniem kosztów. Nie przedstawiono również żadnych analiz, symulacji kosztowych ani przewag organizacyjnych, które – przy tak niskiej kalkulacji – mogą znacząco wpłynąć na możliwość ukończenia inwestycji zgodnie z umową. Brak szczegółowego odniesienia się do powyższych aspektów skutkuje brakiem możliwości weryfikacji, czy wykonawca rzeczywiście posiada potencjał ekonomiczny i organizacyjny do zrealizowania zamówienia po tak niskiej cenie (...). mimo formalnego udzielenia odpowiedzi, treść wyjaśnień Wykonawcy OLTECH Sp. z o.o. nie rozwiła poważnych i uzasadnionych wątpliwości Zamawiającego co do realności ceny oferty. przedłożone dokumenty nie wykazują, że oferta została przygotowana w oparciu o realistyczne i profesjonalne kalkulacje uwzględniające wszelkie niezbędne koszty wykonania przedmiotu zamówienia.

W wezwaniu z 17.05.2025 r. do złożenia szczegółowych wyjaśnień dotyczących elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny (wysłane do wykonawcy 17.06.2025 r.), zamawiający wskazał, że:

Udzielając wyjaśnień, wykonawca powinien złożyć dowody, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Wyjaśnienia, o których mowa powyżej, mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;
- 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

W wyjaśnieniach z 24.06.2025 r. odwołujący wskazał na kalkulację kosztów wykonania prac objętych zamówieniem z podziałem na cztery grupy, tj.: budynki mieszkalne, instalacje zewnętrzne, wiaty, zagospodarowanie terenu, prezentując wartości w zestawieniu prac ze wskazaniem na załączone do wyjaśnień oferty podwykonawców, które zawierały szczegółowe wyliczenie kosztów realizacji poszczególnych elementów robót, w tym między innymi: szczegółowe kosztorysy wykonania instalacji elektrycznych zewnętrznych i wewnętrznych z 07.05.2025 r. (77.321,74 zł netto / 95.105,74 zł brutto oraz 19.401,22 zł netto/23.863,50 zł brutto), oferta na stolarkę okienną z 17.06.2025 r. (77.000,00 zł netto/83.160,00 zł brutto), oferta na konstrukcję drewnianą z 11.06.2025 r. i 23.06.2025 r. (390.000,00 zł netto i 32.000,00 zł netto), oferta wykonania schodów drewnianych z 17.06.2025 r. (69.000,00 zł netto), oferta wykonania instalacji sanitarnych z 23.06.2025 r. (63.600,00 zł). Do wyjaśnień załączona została również oferta podmiotu udostępniającego zasoby w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu, tj. Grupy Budowlano Inwestycyjnej Sp. z o.o. (GBI Sp. z o.o.) na wykonanie robót budowlanych obejmujących: wykonanie żelbetowej płyty fundamentowej wraz z instalacją wód kan pod posadzkową (227.500,00 zł netto) oraz montażu płyt warstwowych z rdzeniem PIR (38.200,00 zł netto).

Łączne koszty realizacji prac zostały wskazane w zestawieniu na poziomie 2.203.600,00 zł netto, a zakładany zysk wynosi 326.400,00 zł netto.

Zamawiający ustalił wartość szacunkową zamówienia na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę 3.672.054,40 zł.

Na sfinansowanie zamówienia zamawiający przewidział kwotę 3.300.000,00 zł brutto.

W dniu 16.06.2025 r. miało miejsce otwarcie ofert. W postępowaniu złożonych zostało dziewięć ofert z cenami: 5.678.602,50 zł (oferta nr 1); 3.776.887,81 zł (oferta nr 2); 2.858.250,00 zł (oferta nr 3); 3.281.676,98 zł (oferta nr 4);

4.280.400,00 zł (oferta nr 5); 4.022.100,00 zł (oferta nr 6); 4.991.286,84 zł (oferta nr 7); 4.913.321,15 zł (oferta nr 8); 4.890.480,00 zł (oferta nr 9).

Zgodnie z swz, pkt XVI, cena oferty z formularza ofertowego stanowi cenę ryczałtową za realizację całości prac objętych zamówieniem. W formularzu oferty stanowiącym załącznik nr 4 do swz, zamawiający wymagał wskazania ceny w rozbiu na: budowa budynków 10 szt. wraz z instalacjami wewnętrznymi, instalacje zewnętrzne elektryczne, instalacje zewnętrzne sanitarne, wiaty i zagospodarowanie terenu. Suma tych pozycji stanowi cenę oferty określoną w kwocie netto oraz brutto.

Izba uwzględniła odwołanie w zakresie zarzutów związanych z oceną wyjaśnień złożonych przez odwołującego w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z 17.05.2025 r.

Na wstępie należy wskazać, że zarzut nr 1 odwołania dotyczący prawidłowości i podstawy wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny przez odwołującego, nie podlegał ocenie jako podniesiony z uchybieniem terminu na wniesienie odwołania. Izba wskazuje, że pierwsza czynność oceny oferty odwołującego objęta odwołaniem z 21.07.2025 r. (sygn. akt KIO 3019/25) odnosiła się do oceny wyjaśnień, które doprowadziły do uznania przez zamawiającego, że oferta zawiera rażąco niską cenę. Obecnie kwestionowana jest ponownie czynność odrzucenia oferty odwołującego, jako zawierającej rażąco niską cenę, której podstawą są te same wyjaśnienia wykonawcy z 24.06.2025 r. Powyższe wskazuje zatem, że już przy pierwszej czynności odrzucenia oferty odwołujący mógł podnieść zarzut związany z prawidłowością wezwania do złożenia wyjaśnień, wskazując na okoliczności istniejące od początku badania oferty w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 Ustawy. Obecne czynności zamawiającego objęte zarzutami zostały powtórzone w postępowaniu na skutek wykonania wyroku KIO z 9.09.2025 r., a ocena oferty odwołującego nie była uzupełniona dodatkowymi wyjaśnieniami poza wskazanymi powyżej.

W tych okolicznościach Izba uprawniona była do rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutów związanych z zastosowaniem podstawy odrzucenia oferty odwołującego z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz unieważnienia postępowania w oparciu o przepis art. 255 pkt 3 Ustawy (objęte zarzutami z pkt 2 i 3 odwołania).

Odnosząc się zatem do zarzutu podstawowego, którego ocena była zasadnicza dla wyniku postępowania, rozstrzygnięcia wymagało, czy złożone przez odwołującego wyjaśnienia z 24.06.2025 r. w zakresie wyceny oferty wraz z załączonymi dowodami, uzasadniały ocenę dokonaną przez zamawiającego, iż nie rozwiewały one wątpliwości co do realności i zasadności zaoferowanej ceny, a tym samym nie wykazały, że nie jest to oferta zawierająca rażąco niską cenę. Zamawiający oceny tej dokonał przyjmując, że:

kalkulacja kosztów była ogólnikowa i powierzchowna, a dokument zawiera jedynie ogólne zestawienie kosztów dotyczących poszczególnych etapów realizacji zamówienia, bez przejrzystego rozbiecia na konkretne pozycje kosztotwórcze. Nie wykazano, jakie są podstawy do zastosowania takich, a nie innych cen jednostkowych, co w praktyce uniemożliwia weryfikację, czy przyjęte wartości odzwierciedlają rzeczywiste koszty rynkowe, czy też są one zaniżone w sposób nieuzasadniony. Wykonawca przedstawił ogólne oferty podwykonawcze, jednak bez wskazania, na jakich zasadach oparto współpracę, jaki zakres zamówienia będzie im powierzony, ani czy ceny zawarte w tych ofertach są wiążące i gwarantowane. Nie przedstawiono również żadnych dowodów potwierdzających, że Grupa Budowlana Inwestycyjna Sp. z o.o. rzeczywiście zobowiązała się do wykonania określonego zakresu prac po przedstawionych stawkach. Ponadto, brak było dokumentów potwierdzających rynkowość tych ofert (np. porównań do aktualnych cen rynkowych), co uniemożliwia ich uznanie za wiarygodne dowody potwierdzające realność kalkulacji. Ponadto Wykonawca nie wykazał żadnych racjonalnych przesłanek, które uzasadniałyby możliwość zaoferowania ceny znacznie niższej od wartości rynkowej. Nie odniesiono się ani do potencjalnych innowacyjnych rozwiązań technologicznych, ani do posiadanych zasobów własnych, które skutkować obniżeniem kosztów. Nie przedstawiono również żadnych analiz, symulacji kosztowych ani przewag organizacyjnych, które – przy tak niskiej kalkulacji – mogą znacząco wpłynąć na możliwość ukończenia inwestycji zgodnie z umową. Brak szczegółowego odniesienia się do powyższych aspektów skutkuje brakiem możliwości weryfikacji, czy wykonawca rzeczywiście posiada potencjał ekonomiczny i organizacyjny do zrealizowania zamówienia po tak niskiej cenie (...). Uzasadnienie to wskazuje, że zamawiający miał wątpliwości co do rzetelności kalkulacji ceny ofertowej i nie dał wiary dowodom, które prezentowały wycenę prac objętych zamówieniem przez podmioty zewnętrzne, tj. potencjalnych podwykonawców oraz podmiot udostępniający zasoby (GBI Sp. z o.o.), wskazując zasadniczo na brak szczegółowych analiz cen przyjętych do wyceny prac. Ponadto, zamawiający uznając, że wyjaśnienia są niedostateczne wskazywał na brak odniesienia się wykonawcy do szczególnych okoliczności, które mogłyby uzasadniać jego przewagę organizacyjną, technologiczną, pozwalającą na obniżenie kosztów wykonania robót.

Uwzględniając wytyczne płynące z orzecznictwa w zakresie zarzutu rażąco niskiej ceny Izba za wyrokiem Sądu Zamówień Publicznych z 13.06.2025 r., sygn. XXIII Zs 67/25 wskazuje, że ocena wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny zależy od tego jak zostało skonstruowane wezwanie. W przypadku ogólnego wezwania, które zasadniczo sprowadzało się do przytoczenia przepisu art. 224 ust. 3 Ustawy wykonawca udzielając wyjaśnień kierować mógł się jedynie własnym spojrzeniem na elementy kosztowe determinujące wycenę ofertową ujętą w kwocie ryczałtowej. Należy podkreślić, że pomimo rozbicia składowych ceny na pięć pozycji, zamawiający w wezwaniu nie nawiązał do konkretnego zakresu, a tym samym wyjaśnienia ceny mogły nie odpowiadać na konkretne zastrzeżenia, jakie nie zostały wyartykułowane w wezwaniu z 17.05.2025 r. (wysłane do wykonawcy 17.06.2025 r.).

Uwzględniając przy tym specyfikę zamówienia należało przyjąć, że wykonawca w wyjaśnieniach odnosił się szczegółowo do kalkulacji w tym ujęciu, że jej podstawą były oferty od podmiotów zewnętrznych przygotowane dla tego zamówienia, a tym samym zawierały szczegółowe założenia kalkulacyjne. Wykonawca nie tylko prezentował koszty w ujęciu ogólnym, choć nadal w rozbiciu na składowe w zestawieniu kosztów, ale również poparł to zestawienie szczegółowymi ofertami potencjalnych podwykonawców, w tym również podmiotu udostępniającego zasoby (GBI Sp. z o.o.). Zamawiający oceniając wyjaśnienia nie podważał tych kalkulacji jako nieprawidłowych, odmawiając ich przyjęcia jako dowodów w zasadzie bez merytorycznego uzasadnienia. Wątpliwości jakie wynikać mogą z decyzji o odrzuceniu oferty odwołującego, zasadniczo stanowią wyłączenie projekcję dalszych zastrzeżeń, co do których wykonawca nie miał możliwości odniesienia na etapie badania jego oferty. Zamawiający na rozprawie akcentował znaczenie, jakie dla oceny dowodów miałyby mieć sporządzenie wycen podmiotów trzecich, dopiero po złożeniu oferty, a zasadniczo po wezwaniu zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny. Chociaż argument ten nie wybrzmiewa z uzasadnienia odrzucenia, to jako okoliczność faktyczna została przez Izbę oceniona jako niedostateczna dla podważenia złożonych dowodów. W szczególności należy bowiem zaznaczyć, że na etapie złożenia oferty wykonawca nie ma obowiązku gromadzenia dowodów, które mogłyby być wykorzystane dla wykazania realności wyceny. Dopiero wezwanie skierowane przez zamawiającego w trybie art. 224 Ustawy uruchamia procedurę badania, a tym samym uwzględniając konieczność odniesienia się w wyjaśnieniach do wątpliwości zamawiającego, dopiero z momentem otrzymania wezwania wykonawca może ustalić jakie wątpliwości wymagają odpowiedzi i odpowiednio sformułować wyjaśnienia i zgromadzić dowody, które pozwoliłyby na ich rozwianie. Sama zatem data czy to wyjaśnień, czy to dowodów nie jest powodem odmowy oceny dokumentów, które zostały złożone w celu wykazania realności wyceny. Ponadto należy wskazać, że rozeznanie cenowe na moment złożenia oferty może budzić nadal wątpliwości co do realności kalkulacji, jeżeli procedura przetargowa ulega wydłużeniu, co może istotnie wpływać na warunki gospodarcze. Tym samym wyceny uzyskane w toku postępowania, jeżeli nadal wykazują realność założeń przyjętych na moment złożenia oferty, jedynie umacniają wycenę ofertową. Zamawiający na rozprawie również wskazywał na pozorność ofert, czego nie da się ustalić w oparciu o oświadczenia kilku podmiotów zewnętrznych i nie zostało to podniesione w uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego. Również ten argument nie miał zatem wpływu na ocenę wyjaśnień i dowodów.

Oceniając wyjaśnienia nie można również tracić z pola widzenia, że spośród dziewięciu ofert, tylko dwie mieściły się w kwocie środków przeznaczonych przez zamawiającego na sfinansowanie zamówienia, co również stanowi okoliczność która powinna skłaniać do refleksji nad zasadnością uznania, że oferta zawiera rażąco niską cenę. Ponieważ podstawą wyceny ofert był przedmiar (ślepy kosztorys inwestorski) należałoby uznać, że wykonawcy mieli narzędzie do przygotowania rzetelnej wyceny robót, co do których wynagrodzenie będzie miało charakter ryczałtowy, co pozwala na pewną elastyczność kalkulacji. Przedmiar miał wyłącznie charakter pomocniczy, a tym samym wykonawcy mogli zakładać różny sposób rozłożenia kosztów, których wysokość może znacznie odbiegać, co nie jest rzadkością w robotach budowlanych.

Samo podważenie wyjaśnień, w których wykonawca w sposób rzeczowy odnosił się do podstaw wyceny, w ocenie Izby nie jest wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że wyjaśnieniach potwierdzają rażąco niski charakter wyceny. W ocenie Izby zamawiający mógł uznać wyjaśnienia za rzeczowe i przekonujące o rynkowych charakterze wyceny, do czego skłaniać powinny załączone dowody prezentujące szczegółowe założenia kalkulacyjne, których zamawiający nie kwestionował. Wykonawca określił na poziomie szczegółowości znaczenie wykraczającym poza treść oferty, podział kosztów, których wysokość nie została przez zamawiającego w żaden sposób skomentowana w uzasadnieniu odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę. Ponownie należy podkreślić z całą stanowczością, że oceny wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny nie można dokonywać w oderwaniu od zakresu wezwania zamawiającego, a tym samym nie można tej oceny prowadzić w sposób narzucony narracją, która opiera się na wytknięciu braku informacji, których zamawiający wprost nie oczekiwał ani w ofercie ani w wezwaniu do wyjaśnienia ceny.

Izba wskazuje, że ocena wyjaśnień każdorazowo uwzględniać musi indywidualny charakter zamówienia, a tym samym ogólne tezy dotyczące stosowania Ustawy, w szczególności obowiązku nałożonego na wykonawcę wezwanego do

złożenia wyjaśnień, udowodnienia przed zamawiającym realności wyceny, nie przesądzą o zasadności oceny konkretnych wyjaśnień. Przykładowo można za wyrokiem Sądu Zamówień Publicznych z 13.11.2024 r., sygn. XXIII Zs 138/24, że sam kosztorys przygotowany na wezwanie do złożenia wyjaśnień, chociaż nie jest dowodem zewnętrznym wobec oświadczenia wykonawcy, to może być traktowany jako dowód w rozumieniu art. 224 ust. 2 Ustawy, jeżeli jest kompletny i zawiera szczegółowe dane. W ocenie Izby wyjaśnienia prezentowały szczegóły dotyczące kosztów realizacji zamówienia, które były poparte materiałem dowodowym, którego wiarygodność nie została przez zamawiającego skutecznie podważona. W tej sytuacji, to na zamawiającym spoczywał ciężar podważenia wyjaśnień i uzasadnienia dla dokonanej negatywnej oceny dowodów, które w niniejszej sprawie były szczegółowe i precyzyjnie wskazywały na poziom rynkowy wyceny oferty. Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty dopiero wskazał na wątpliwości dotyczące współpracy podmiotów, które przygotowały wycenę prac, co nie było w żaden sposób możliwe do ustalenia na podstawie wezwania do wyjaśnień ceny, a w sytuacji gdy miały one decydujący wpływ na ocenę wyjaśnień, zamawiający powinien był umożliwić wykonawcy odniesienie się do tych wątpliwości. Taką możliwość zamawiający miał uchylając czynność odrzucenia oferty odwołującego co nastąpiło 10.10.2025 r., a przez cały okres do zawiadomienia o ponownym odrzuceniu oferty odwołującego (21.11.2025 r.) zamawiający nie informował o dalszych zastrzeżeniach, jakie budziły złożone dowody i ich podstawie. Należy zauważyć, że procedura badania oferty nie musi ograniczać się do jednokrotnego wezwania do złożenia wyjaśnień, w sytuacji gdy zamawiający ma dalsze wątpliwości, w celu dokonania prawidłowej oceny oferty, powinien takie wątpliwości komunikować wykonawcy, dając mu szansę na rozwianie podejrzeń, które miałyby prowadzić do odrzucenia oferty. Ponownie należy podkreślić znaczenie, jakie dla oceny wyjaśnień miało wezwanie z 17.05.2025 r. (wysłane 17.06.2025 r.), wyznaczające ramy oceny wyjaśnień i ich adekwatności dla rozwiania wątpliwości dotyczących podstaw kalkulacji ceny ofertowej. Zamawiający otrzymał rzeczowe wyjaśnienia prezentujące założenia co do kosztów wykonania zamówienia, co pozwalało na ich merytoryczną ocenę. Zamawiający takiej oceny nie dokonał wskazując na wątpliwości, które nie miały odniesienia do treści wyjaśnień, ale zasadniczo sprowadzały się do potwierdzenia zasad współpracy, których nie wymagał w wezwaniu. Podważając rynkowość ceny ofertowej zamawiający uznał za nierynkowe wyceny podmiotów zewnętrznych, co pozostawia niejasnym w jaki inny sposób wykonawca miałby wykazać realność ceny oferty własnej. Odrzucenie oferty w oparciu o przeprowadzone badanie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny wymaga od zamawiającego uwagi i nie może być sprowadzone do gołosłownego podważenia kalkulacji. Zamawiający wskazywał, że oferty załączone do wyjaśnień budziły zastrzeżenia, gdyż zostały przygotowane na potrzeby wyjaśnienia ceny, a nie w celu przygotowania wyceny oferty. Ten argument nie jest żadnym wyznacznikiem badania rynkowości cen, które zostały przyjęte w ofertach. Jak wcześniej Izba wskazała, wykonawca nie miał obowiązku gromadzenia ofert pozyskanych z rynku, w celu zabezpieczenia się przed ewentualnym wezwaniem do złożenia wyjaśnień. Oferty otrzymane dopiero w odpowiedzi na uruchomione badanie ceny mają takie samo znaczenie, niezależnie od terminu ich sporządzenia.

Ponieważ przywrócenie do oceny oferty odwołującego pozbawia uzasadnienia do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Ustawy, Izba uwzględniła odwołanie i nakazała unieważnienie czynności unieważnienia postępowania wraz z czynnością odrzucenia oferty odwołującego, która mieści się w środkach zamawiającego przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1¹ poz. 2437).

Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 10.000 zł. oraz wynagrodzenie pełnomocnika odwołującego w wysokości 3.600,00 zł i obciążyła nimi w całości zamawiającego.

Przewodnicząca:.....