Sygn. akt: KIO 5392/25

WYROK

Warszawa, dnia 26 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Protokolantka: Klaudia Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 grudnia 2025 r. przez wykonawcę BERGER BAU POLSKA sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu przy udziale wykonawcy COLAS Polska Metropolis Sp. z o.o. z siedzibą w Palędziu, przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł (dwadzieścia tysięcy złotych) uiszczoną przez BERGER BAU POLSKA sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania;

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 5392/25 Uzasadnienie

Zamawiający: Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiuprowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą: Poprawa stanu technicznego drogi wojewódzkiej nr 324 na odcinku Niechlów – Załęcze od km 8+730 do km 42+850 odcinkami o długości 20830 m, nr referencyjny: NI.2720.73.2025 Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 czerwca 2025 r. pod numerem: 380444-2025

Odwołujący wniósł 1 grudnia 2025 r. odwołanie wobec czynności Zamawiającego polegających na:

1.wyborze oferty COLAS POLSKA Sp. z o.o. („COLAS” lub „Wykonawca”);

2.zaniechaniu odrzucenia oferty Wykonawcy, pomimo tego, że wykonawca ten nie wykazał, że zaoferowana przez niego cena nie jest ceną rażąco niską;

3.zaniechaniu wezwania COLAS do wyjaśnień w zakresie dwóch pozycji kosztorysowych, jako kosztów stanowiących istotną cześć składową tej oferty, które wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, co powinno wzbudzić wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów;

Zaskarżonym czynnościom Zamawiającego zarzucił naruszenie:

1)art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 239 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty COLAS w sytuacji, gdy zawiera ona rażąco niską cenę oraz w stosunku do przedmiotu zamówienia, a co najmniej w sytuacji, gdy wykonawca nie udźwignął ciążącego na nim ciężaru dowodowego wykazania, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej w wyjaśnieniach ceny z 19 sierpnia 2025 r, co doprowadziło do naruszenia zasad przejrzystości oraz uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, poprzez dokonanie wyboru oferty, która powinna zostać odrzucona,

2)art. 224 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 239 Pzp przez zaniechanie wezwania COLAS do wyjaśnień w sytuacji, gdy istotne części składowe ceny oferty Wykonawcy (tj. cena jednostkowa z poz. 8 oraz z poz. 9) są rażąco niskie, a wyjaśnienia i dowody przedstawione przez COLAS w piśmie z 19 sierpnia 2025 r., gdzie w szczególności, jako dowód przedstawiono ofertę SKM Dróg Sp. z o.o., której ceny w pozycjach 8 i 9 są nierealne, znacznie zaniżone w stosunku do cen zaoferowanych w pozostałych ofertach w Postępowaniu, nie uzasadniają rynkowości wskazanych cen w ofercie Wykonawcy, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego rynkowo zaniżenia ceny oferty COLAS, powodując, że cena jest ceną rażąco niską, co doprowadziło do naruszenia zasad przejrzystości oraz uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przez dokonanie wyboru jej jako

najkorzystniejszej, a powinna zostać odrzucona.

Wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu;

2)przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert, a w ramach tej czynności odrzucenia oferty COLAS na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;

UZASADNIENIE

21 listopada 2025 r. Zamawiający ponownie wybrał ofertę COLAS. Oferta Odwołującego uplasowała się na drugim miejscu w rankingu ofert.

Cena oferty COLAS wzbudziła wątpliwości Zamawiającego, pismem z 6 sierpnia 2025 r. wezwał do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

COLAS 19 sierpnia 2025 r. złożył wyjaśnienia. W ocenie Odwołującego, wyjaśnienia są niewystarczające, nie obalają domniemania rnc. Nie wskazano i nie wyjaśniono, w jaki sposób należy przypisać poszczególne koszty/składniki do cen wskazanych w kalkulacji ceny, czy też, które oferty podwykonawców zawierają się w poszczególnych pozycjach kalkulacji ceny, obejmującej istotne części składowe ceny oferty. Powyższe uniemożliwia analizę wyjaśnień pod kątem obalenia domniemania rnc i świadczy o niewystarczającym i nieprawidłowym przygotowaniu wyjaśnień przez COLAS.

Wskazane w treści wyjaśnień COLAS okoliczności, uzasadniające możliwość kalkulacji ceny ofertowej, takie jak zarządzanie procesem produkcji, samodzielna produkcja mieszanek mineralno asfaltowych oraz wykonywanie robót bitumicznych sprzętem własnym, własne źródła pozyskiwania materiałów kamiennych, znajomość rynku i wymagań inwestorów, korzystne warunki dostaw i usług, powierzenie części zamówienia podwykonawcy nie stanowią w rzeczywistości o wyjątkowych możliwościach Wykonawcy.

Przedstawione jako dowody do złożonych wyjaśnień oferty podwykonawców, abstrahując od niewskazania w wyjaśnieniach COLAS, w jakim stopniu i zakresie zostały one uwzględnione w kalkulacji ceny, nie stanowią wiarygodnych dowodów na realność cen. Powyższe wskazuje na brak obalenia domniemania rnc w ofercie COLAS i konieczność jej odrzucenia.

Zaniechanie odrzucenia oferty stoi w opozycji do zasad naczelnych Pzp.

Ponadto zamawiający zaniechał wezwania do wyjaśnienia istotnych części składowych oferty

W Postępowaniu mamy do czynienia z kosztorysowym charakterem wynagrodzenia. Odwołujący, na bazie kosztorysu COLAS, wskazuje, że COLAS przyjął następujące ceny jednostkowe: dla pozycji nr 8 „Mechaniczne wykonanie koryta na całej szerokości jezdni i chodników … poziomie 2,63 zł/m2, co daje wartość 251 055,59 zł netto,

- dla pozycji nr 9 „Wywóz ziemi i gruzu samochodami samowyładowczymi na odległość wg oferenta wraz z utylizacją” na poziomie 7,88 zł/m3, co daje wartość 338 495,49 zł netto.

Odwołujący wskazuje, że ceny w ofertach pozostałych wykonawców za wykonanie powyższych pozycji, wahały się: dla pozycji nr 8 od 507 838,69 zł do 3 006 939,60 zł netto.

- dla pozycji nr 9 od 380 163,08 zł do 1 288 688,40 zł netto, co obrazuje tabela.///.

Dla porównania, oferta Odwołującego opiewała na kwoty:

2 181 224,44 zł dla pozycji nr 8 i 469 082,58 zł dla pozycji nr 9.

Pozycje te stanowią element zasadniczy dla prawidłowego przygotowania podłoża pod warstwy konstrukcyjnej drogi zmierzające do poprawy stanu technicznego drogi, który stanowi zasadniczy cel Postępowania. Wskazane powyżej pozycje kosztorysowe stanowią zatem istotne części składowe ceny.

Analiza treści wyjaśnień ceny COLAS, w szczególności załączników: 1 – Kalkulacja cenynr 4 – Oferty podwykonawców, potwierdza, że wyjaśnienia nie obalają domniemania rnc.

Bazując na tożsamej ofercie podwykonawcy, w pozycji 8 kosztorysu ofertowego Wykonawca oferuje wywóz za cenę jednostkową 7,88 zł/m3, a w pozycji 27 za cenę jednostkową 36,76 zł/m3. Dodatkowo, wskazać należy, iż kalkulując pozycję nr 27, Wykonawca doliczył do niej koszt 28 dniówek samochodów samowyładowczych do transportu ziemi, których koszt stanowi ponad dwukrotność ceny zaoferowanej przez SKM Dróg Sp. z o.o., czego nie uczynił, kalkulując pozycję nr 8 i 9, obejmujących analogiczny zakres prac. W wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny Wykonawca nie wskazał

natomiast przyczyn, dla których do jednych cen zaoferowanych przez SKM Dróg Sp. z o.o. dolicza dodatkowe składniki cenowe, a dla innych tego nie robi.

15 grudnia 2025 r. zamawiający złożył oświadczenie o uwzględnieniu odwołania.

7 stycznia 2026 r. przystępujący do postępowania po stronie zamawiającego – wykonawca COLAS, wniósł sprzeciw co do uwzględnienia przez zamawiającego zarzutów odwołania.

W sprzeciwie przedstawił stanowisko w sprawie wnosząc o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołującego zarzuty nie znalazły potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołanie, zostało przez Izbę oddalone.

Odwołujący i uczestnik przedstawili swoje stanowiska na piśmie i do protokołu rozprawy. Stanowisko zamawiającego zostało zawarte w lakonicznym jego oświadczeniu o uwzględnieniu zarzutów odwołania, co w wyniku sprzeciwu przystępującego doprowadziło do przeprowadzenia, rozpatrzenia i wyrokowania w sprawie.

Przeanalizowano dokumentację postępowania w zakresie niezbędnym do całościowego rozpatrzenia odwołania.

Niesporne w sprawie są wartości oszacowania dokonanego przez zamawiającego przed wszczęciem postępowania oraz wysokość cen siedmiu złożonych oraz kwestionowanej w odwołaniu oferty złożonej przez przystępującego.

Odwołujący w szczególności negatywnie ocenił czynność zamawiającego prowadząca do wyboru oferty przystępującego jako najkorzystniejszej mimo braku obalenia przez tego wykonawcę domniemania zaoferowania ceny rażąco niskiej. Zatem, jak stwierdził odwołujący doszło do naruszenia przez zamawiającego art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp przez błędną ocenę wyjaśnień w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny, udzielonych przez przystępującego, w rezultacie czego Zamawiający uznał, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, podczas gdy treść wyjaśnień była lakoniczna, niepełna i nie zawierała stosownych dowodów i nie potwierdzała, że zaoferowana cena umożliwia realizację zamówienia.

Skład orzekający podziela stanowisko zamawiającego, który po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego uznał, że cena całkowita za realizację przedmiotu zamówienia zaoferowana przez przystępującego, jak i przez odwołującego, są cenami nie noszącymi znamion rażąco niskiej. Do takiego wniosku prowadzi uwzględnienie wszystkich okoliczności sprawy, począwszy od porównania cen zaoferowanych przez wszystkich wykonawców, w tym najniższych i znacząco zbliżonych cen odwołującego i przystępującego, przez fakt, że nie zaistniały ustawowe przesłanki kwotowe przeprowadzenia przez zamawiającego postępowania wyjaśniającego na okoliczność wysokości ceny wykonawcy. Postępowania wyjaśniające zostało wykonane z woli zamawiającego, a jego wezwanie spowodowało powstanie tzw. domniemania rażąco niskiej ceny. Zamawiający uznał wyjaśnienia za poprawne, czego skutkiem był wybór oferty przystępującego. Również w ocenie składu orzekającego wykonawca to domniemanie swoimi wyjaśnieniami skutecznie obalił.

Należy jednak przypomnieć i zauważyć, że w postępowaniu ustalono wynagrodzenie kosztorysowe, a rzeczywista wielkość prac do wykonania nie jest tożsama z przedmiarem i kosztorysem ofertowym. Biorąc pod uwagę przyjęte powszechnie w piśmiennictwie i orzecznictwie rozumienie pojęcia ceny rażąco niskiej, jako przede wszystkim nierynkowej i nierealnej, należy uznać, że w tej sprawie przy ujęciu rynku właściwego w oparciu o złożone oferty, nie jest uzasadnione przyjęcie za poprawną tezę o nierynkowości ceny kwestionowanej.

Izba świadomie dokonuje takiej oceny mając na uwadze przede wszystkim racjonalność i potrzebę celowości dokonywanych ocen. W szczególności twierdzenie, a w konsekwencji wykazanie, iż określone istotne elementy składowe ceny ofertowej nie zostały szczegółowo wyjaśnione, nie jest wystarczające do stwierdzenia, że cena jest rażąco niska. Zaniżenie części składowych może prowadzić do uznania ceny za rażąco niską, o ile ma na nią znaczący wpływ. W sprawie zaś, kwoty dla pozycji 8 i 9 nie stanowią nawet 10% ceny, która mogłaby, przy założeniu zasadności zarzutu w tym względzie, być „pokryta" założoną marż od wartości całej oferty.

Warto zauważyć, że samo wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny miało charakter stosunkowo ogólnikowy, zatem do decyzji wykonawcy pozostał sposób sformułowania wyjaśnień.

Izba uznała przy tym, że uzasadnione jest twierdzenie o profesjonalnych czynnościach wszystkich uczestników przy określaniu kwoty niezbędnego wynagrodzenia za roboty będące przedmiotem postępowania.

Skład orzekający uznał zatem, że zamawiający prawidłowo ocenił wyjaśnienia wykonawcy jako obalające tzw. domniemanie ceny rażąco niskiej, zwłaszcza, że owo domniemanie powstało z racji różnic cenowych o charakterze krotności.

Zmiana decyzji po wniesieniu odwołania, polegająca na uwzględnieniu zarzutów przez zamawiającego, nie została wyjaśniona w żadnym zakresie.

W przedmiotowym postępowaniu, zważywszy także szczególne okoliczności wskazane wyżej, nie zachodzą zatem przesłanki wskazujące na zaoferowanie przez któregokolwiek z wykonawców, w szczególności przystępującego, ceny mającej charakter rażąco niskiej, nierealnej, nierynkowej.

Mając na uwadze powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze ustawy Pzp orzekła jak w sentencji. Brak potwierdzenia się zarzutów wskazanych w odwołaniu powoduje, iż w przedmiotowym stanie faktycznym nie została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 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).

Przewodniczący:……