

WYROK

Warszawa, dnia 9 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:

Monika Kawa-Ogorzałek

Protokolantka:

Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 grudnia 2025 r. przez Odwołującego – wykonawcę ONDE S.A. z siedzibą w Toruniu w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Miejski Zarząd Dróg w Toruniu przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego – wykonawcy L.M. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą MARSZAL Zakład Usług Drogowych L.M.

orzeka:

1. oddala odwołanie,
 2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu uzasadnionych kosztów strony,
 - 2.3. nakazuje zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych na rzecz Odwołującego kwoty 2 500 zł 00 gr (słownie: dwa tysiące pięćset złotych zero groszy) stanowiącej nadpłacony wpis 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.

Przewodnicząca:.....

KIO 5433/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – Miejski Zarząd Dróg w Toruniu prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym z możliwością prowadzenia negocjacji, o którym mowa w art. 275 pkt 1 Pzp pod nazwą „Utrzymanie oznakowania pionowego oraz elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego wraz z pełnieniem dyżuru pogotowia drogowego w granicach administracyjnych miasta Torunia”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 2025/BZP 00520445 z 6 listopada 2025 r.

W dniu 3 grudnia 2025 r. Odwołujący – wykonawca ONDE S.A. z siedzibą w Toruniu wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie na niezgodne z przepisami Pzp czynności Zamawiającego, polegające na:

- 1) dokonaniu nieprawidłowej oceny ofert i w konsekwencji wyborze oferty wykonawcy L.M. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą MARSZAL Zakład Usług Drogowych L.M. (dalej: „MARSZAL” lub „Przystępujący”) jak najkorzystniejszej,
- 2) zaniechaniu wezwania MARSZAL do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny,
- 3) zaniechaniu odrzucenia oferty złożonej przez MARSZAL,
- 4) wyborze oferty złożonej przez MARSZAL jako najkorzystniejszej oferty złożonej w postępowaniu,
- 5) zaniechaniu wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej oferty złożonej w postępowaniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 224 ust. 1 oraz 2 w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 16 Pzp poprzez błędną ocenę, a w konsekwencji wybór oferty Przystępującego mimo, że cena zaoferowana przez tego wykonawcę lub jej istotne części składowe są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości, co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, a pomimo tego Zamawiający zaniechał przeprowadzenia procedury wyjaśniającej w tym zakresie,
- 2) art. 16 Pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, jak również proporcjonalności i przejrzystości.

Odwołujący w oparciu o tak sformułowane zarzuty wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania,
2. nakazanie zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
3. nakazanie zamawiającemu powtórzenie czynności badania i oceny ofert,

4. wybór oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej,
5. obciążenie zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z przedłożonymi podczas rozprawy rachunkami,
6. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dokumentów załączonych do niniejszego odwołania, tj.:
 - a. Wydruk stanu magazynowego Odwołującego,
 - b. Oferta Durostal z dn. 12.11.2025 r.,
 - c. Cennik Erplast z dn. 4.02.2025 r.,
 - d. Faktura VAT nr 251022 z dn. 12.06.2025 r.

Ewentualnie wniósł o:

- wezwania wykonawcy MARSZAL do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP w zakresie istotnych części składowych oferty, które są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości, co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie oraz na rozprawie wniósł o jego oddalenie w całości.

Również Przystępujący w złożonym stanowisku pisemnym oraz na rozprawie wnosił o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zebranego materiału w sprawie oraz oświadczeń i stanowisk Stron, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba oceniła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia szkody w związku z ewentualnym naruszeniem przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, czym wypełnił materialnoprawną przesłankę dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy Izba uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego.

Skład orzekający Izby wziął pod uwagę również stanowiska i oświadczenia Stron złożone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 3 lutego 2026 r.

Izba ustaliła:

I. Do upływu terminu składania ofert złożono trzy oferty:

- B.S., Usługi Projektowo – Wykonawcze Falcon B.S., ul. Przelot 23A, 87-100 Toruń; cena oferty brutto: 634.362,66 zł.
- L.M., MARSZAL Zakład Usług Drogowych L.M., ul. Przelot 23A, 87-100 Toruń; cena oferty brutto: 759.930,90 zł.
- ONDE S.A., Trasa Prezydenta Raczkiewicza 1, 87-100 Toruń; cena oferty brutto: 881.432,15 zł.

II. Zamawiający badając zaistnienie rażąco niskiej ceny w odniesieniu do sformułowanego zarzutu ustalił, że:

Izba zważyła:

Zgodnie z art. 224 ust. 1 Pzp, 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. Powyższy przepis wskazuje przesłanki, w których Zamawiający ma obowiązek wystąpić do wykonawcy z wezwaniem o złożenie wyjaśnień. Niepodjęcie tej czynności wbrew ustawowemu obowiązkowi stanowi naruszenie ww. normy. Jednocześnie podkreślić należy, że w świetle brzmienia powyższego przepisu nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że badanie oferty pod względem rażąco niskiej ceny lub kosztu dotyczy nie tylko przypadku, gdy cena lub koszt wskazane w ofercie wydają się rażąco niskie i budzą wątpliwości zamawiającego, lecz także przypadku, gdy rażąco niskie wydają się lub budzą wątpliwości zamawiającego ich istotne części składowe. W zakresie interpretacji pojęcia istotnej części składowej Izba w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 stycznia 2019 r., w którym wskazano, że istotnymi są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których - ze względu na ich merytoryczne znaczenie - zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości (KIO 2678/18).

Mając więc powyższe, ogólne rozważania na uwadze, w pierwszej kolejności należało ocenić, czy zakwestionowane przez Odwołującego ceny za wykonanie poszczególnych pozycji kosztorysu stanowią istotne części składowe ceny oferty Przystępującego, a jeśli tak to czy Zamawiający powinien był w stosunku do nich powziąć wątpliwości, które uzasadniałyby skierowanie wezwania w oparciu o art. 224 ust. 1 Pzp. Jednocześnie wyjaśnić należy,

że na etapie postępowania odwoławczego, dla uwzględnienia odwołania złożonego wobec zaniechania skierowania stosownego wezwania, niezbędnym jest wykazanie przez Odwołującego, że takie wątpliwości Zamawiający powinien był powziąć. Odwołujący powinien więc, uwzględniając, że w postępowaniu odwoławczym obowiązuje klasyczna reguła rozkładu ciężaru dowodu wynikająca z art. 534 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, przekonać Izbę w ramach przedstawianej argumentacji oraz dowodów na jej poparcie, że w okolicznościach danego stanu faktycznego w odniesieniu do kwestionowanych przez niego części składowych ceny, Zamawiający miał podstawy by sądzić, że są one rażąco niskie i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ, a ponadto musi wykazać, że zakwestionowane pozycje są pozycjami o charakterze istotnym.

Zdaniem Izby Odwołujący nie podolał ww. obowiązкови.

Po pierwsze wskazać należy, że w niniejszej sprawie, Odwołujący odnosząc się do zagadnienia istotności wskazał jedynie, że wymienione w odwołaniu pozycje są „istotnym udziałem w wartości zamówienia, a także wagą ryzyk technicznych oraz odpowiedzialnością wykonawcy za ich prawidłową realizację”. Odwołujący jednak w żaden sposób istotności nie wykazał, nie wyjaśnił np. jaki jest procentowy udział ww. pozycji w wymiarze całego przedmiotu zamówienia czy brak ich prawidłowej kalkulacji zaważy na prawidłowej realizacji zamówienia. Nie negując zatem generalnej możliwości wyjaśniania poszczególnych cen jednostkowych, negatywnie należy ocenić treść odwołania w tym zakresie. Odwołujący kwestionuje naruszenie art. 224 ust. 1 Pzp, a w ogóle nie odnosi się do części przesłanek w nim wskazanych, zupełnie pomijając argumentację, której podniesienie konieczne jest dla możliwości uwzględnienia przez Izbę zarzutu odwołania.

Co również istotne, należy mieć na uwadze, że Odwołujący nie kwestionuje wniesionym odwołaniem ceny całkowitej oferty Przystępującego czy też zaniechania wezwania do wyjaśnień tejże ceny całkowitej, a koncentruje się na wybranych przez siebie pozycjach kosztorysowych. W żaden sposób nie próbuje wykazać, że za tak skonstruowaną cenę oferty brak jest możliwości realizacji zamówienia. Tym bardziej więc Odwołujący powinien skupić się na wykazaniu wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp. Dalej należy wskazać, iż, mimo że Odwołujący wskazuje na „kosztorysowy charakter wynagrodzenia”, to samo zasygnalizowanie tej kwestii nie może być uznane za wystarczające. Odwołujący w ramach postawionego zarzutu już w treści odwołania powinien w szczegółach odnieść się do przesłanek wyrażonych w przepisie, którego naruszenie podnosi. Jednocześnie zauważyć należy, że całość argumentacji Odwołującego w zakresie rażąco niskiej ceny w ofercie przystępującego wynikała z prostego zestawienia cen zaoferowanych przez Odwołującego oraz Przystępującego. W ocenie Odwołującego to jego kalkulacja była prawidłowa, bowiem jako profesjonalista od lat działający na rynku ma wiedzę i doświadczenie w kalkulowaniu ceny. Niemniej jednak zauważyć należy, że Przystępujący wyjaśnił, że on również ma doświadczenie w tego typu działalności i właśnie m.in. te okoliczności spowodowały taką a nie inną kalkulację ceny. Nie sposób więc uznać w tym zakresie jakiegokolwiek „przewagi merytorycznej” Odwołującego przy kalkulacji ceny oferty. Niezależnie od powyższego, uznając generalną możliwość badania rażącego charakteru poszczególnych cen jednostkowych, Odwołujący powinien był również wykazać, że w stosunku do kwestionowanych przez niego pozycji, Zamawiający powinien był powziąć wątpliwości odnośnie do ich rażącego charakteru oraz możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ, za ceny wskazane w tych pozycjach. Niewystarczające przy tym było wyłącznie odniesienie się do cen zaoferowanych przez Odwołującego w kwestionowanym zakresie. Co istotne, Zamawiający wprost wskazał, że w innych pozycjach kosztorysowych to ceny Odwołującego są znacznie niższe niż te które zostały zaoferowane przez Przystępującego. W ocenie Izby powyższe potwierdza, że każdy z wykonawców kalkulując cenę oferty uwzględnia okoliczności jemu właściwe i nie jest tak że cena tylko Odwołującego jest prawidłowo skalkulowana. Również w ocenie Izby nie jest wystarczające przedłożenie przez Odwołującego do odwołania dowodów w postaci ofert firm uzyskanych przez Odwołującego na konkretny asortyment ze wskazaniem cen jednostkowych. Powyższe w ocenie Izby potwierdza jedynie, że to Odwołujący takie ceny i oferty uzyskał. Odwołujący nie przedłożył natomiast żadnego innego dowodu niezbicie potwierdzającego, że brak jest możliwości nabycia za kwotę wskazaną przez Przystępującego zakwestionowanych pozycji kosztorysu jak np. tabliczek T $\leq$ 0,25 m, tablic U-9 500×1250, folia typu II czy słupków stalowych ocynkowanych.

Odnosząc się natomiast do kalkulacji kosztów pracy, to wskazać należy za Zamawiającym, że cena jednostkowa za godzinę pełnienia dyżuru pogotowia drogowego, to koszt pracy pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, czy też na umowę zlecenia. Jest to koszt godziny pełnienia wyspecyfikowanej usługi, a jak wykonawca skalkuluje te koszty w stosunku do całości przedmiotu zamówienia, leży wyłącznie w dyspozycji wykonawcy. Należy podkreślić, że sam Zamawiający przyjął stawkę 10 zł/h, jak wyjaśnił na podstawie szacunków opartych na cenach z kosztorysów ofertowych z zamówień w poprzednich latach. Nie jest to stawka godzinowa za pracę osoby zatrudnionej na umowę o pracę czy umowę zlecenia. Jednocześnie zgodzić należało się z Zamawiającym, że przyjmując argumentację Odwołującego,

także stawka godzinowa przyjęta przez Odwołującą na poziomie 15 zł winna zostać uznana za niezgodną z przepisami prawa w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Podsumowując powyższe rozważania Izba uznała, że Odwołujący nie przedstawił jakiegokolwiek dowodu na poparcie twierdzeń, że wskazane przez niego elementy ceny oferty Przystępującego są rażąco zaniżone oraz stanowią istotny składnik ceny jego oferty. Odwołujący wykazał jedynie, że występują różnice w niektórych pozycjach kosztorysowych pomiędzy dwiema ofertami i nic więcej.

Powyższe w ocenie Izby potwierdza, że w przedmiotowym postępowaniu nie zaistniały okoliczności, które po stronie Zamawiającego powinny skutkować powstaniem wątpliwości co do realności i prawidłowości kalkulacji ceny zaoferowanej przez Przystępującego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że odwołanie zasługiwało na oddalenie w całości jako niewykazane.

W związku z powyższym, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 w zw. z art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy 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).

Przewodnicząca: