

WYROK

Warszawa, dnia 18 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 grudnia 2025 r. przez wykonawcę R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ITINET R.W. w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gmina Kąty Wrocławskie

orzeka:

oddala odwołanie,

kosztami postępowania obciąża wykonawcę R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ITINET R.W. i:

zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez wykonawcę R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ITINET R.W. kwoty: 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) tytułem wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz poniesioną przez zamawiającego Gmina Kąty Wrocławskie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

zasądza od wykonawcy R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ITINET R.W. na rzecz zamawiającego Gmina Kąty Wrocławskie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą poniesione koszty 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:.....

Sygn. akt: KIO 5821/25

UZASADNIENIE

Gmina Kąty Wrocławskie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „Budowa oświetlenia drogowego w miejscowości Smolec, ul. Granitowa dz. nr 184/8, 181, 180/149, 180/147, 576/9, 576/3, 576/5, 569/5, 589/1, 182/127, 180/181, 180/151, 184/11, 183/2” (znak postępowania: ZP 271.77.2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 12 września 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00420995.

W dniu 23 grudnia 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ITINET R.W. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec

1. czynności wyboru oferty Weber System MŁ. (zwany: „Weber”) jako najkorzystniejszej,
2. zaniechania odrzucenia tej oferty, pomimo ziszczenia się przesłanek rażąco niskiej ceny.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Weber, mimo że złożone wyjaśnienia ceny – zarówno pierwsze, jak i drugie – nie wykazały, że cena nie jest rażąco niska w szczególności poprzez:

a. uznanie za wystarczające pierwszych wyjaśnień ceny, mimo że miały one charakter opisowy i deklaracyjny oraz:

- nie wykazywały realnych kosztów robocizny, materiałów i sprzętu,
- nie odnosiły się w sposób weryfikowalny do przedmiarów robót i normatywów,
- opierały się na ogólnych twierdzeniach o „zasobach własnych”, „oszczędnościach” i „know-how”, bez ich przeliczenia na konkretne wartości kosztowe;

b. nieuznanie, że pierwsze wyjaśnienia nie usunęły wątpliwości co do realności ceny, pomimo że:

- przyjęta liczba roboczogodzin była rażąco zaniżona w stosunku do dokumentacji postępowania,
- nie wykazano zgodności kalkulacji z minimalnymi kosztami pracy,
- nie wykazano pełnej struktury kosztów realizacji zamówienia;

c. uznanie za wystarczające drugich wyjaśnień ceny, pomimo że:

- prowadziły one do rekonstrukcji kalkulacji ceny, a nie jej wyjaśnienia,

- ujawniały nowe elementy kosztotwórcze, które nie były objęte pierwszymi wyjaśnieniami,
- zawierały wewnętrzne sprzeczności pomiędzy treścią wyjaśnień a przedstawionym kosztorysem (w szczególności w zakresie kosztów robót wykonywanych metodą przeciskową);

d. przyjęcie, że cena oferty została wykazana jako realna, mimo że zarówno pierwsze, jak i drugie wyjaśnienia:

- nie wykazały zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia przy zachowaniu minimalnych kosztów pracy,
- nie wykazały spójnej i kompletnej struktury kosztów,
- nie pozwalały na obiektywną weryfikację realności ceny przez Zamawiającego;

e. zaniechanie zastosowania sankcji w postaci odrzucenia oferty, pomimo ziszczenia się przesłanek z art. 224 ust. 6 Pzp, zgodnie z którym w przypadku niewykazania, że cena nie jest rażąco niska, Zamawiający ma obowiązek odrzucić ofertę, w szczególności poprzez:

- uznanie, że złożone wyjaśnienia ceny uzasadniają jej realność, pomimo że:
 - pierwsze wyjaśnienia miały charakter ogólnikowy i deklaratorywny oraz nie zawierały danych pozwalających na weryfikację kosztów robocizny, materiałów i sprzętu,
 - drugie wyjaśnienia były wewnętrznie sprzeczne oraz pozostawały w sprzeczności z przedstawionym kosztorysem;
- przyjęcie wyjaśnień, które nie usuwały wątpliwości co do rażąco niskiej ceny, w szczególności:
 - nie wykazywały zgodności kalkulacji z minimalnymi kosztami pracy,
 - opierały się na zaniżonej liczbie roboczogodzin nieadekwatnej do zakresu robót wynikającego z dokumentacji postępowania,
 - nie przedstawiały spójnej i kompletnej struktury kosztów realizacji zamówienia;
- uznanie drugich wyjaśnień za dopuszczalne, mimo że prowadziły one do:
 - ujawnienia nowych elementów kosztotwórczych nieobjętych pierwszymi wyjaśnieniami,
 - zmiany struktury kosztów i zysku,
 - rekonstrukcji kalkulacji ceny po ujawnieniu jej słabych punktów;

2. art. 224 ust. 1–5 ustawy Pzp poprzez przeprowadzenie procedury wyjaśniania ceny w sposób spreczny z jej celem, w szczególności poprzez skierowanie drugiego wezwania do wyjaśnień, które nie miało charakteru doprecyzowania, lecz umożliwiło wykonawcy istotną modyfikację modelu kosztowego po zapoznaniu się z argumentacją konkurenta;

3. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości postępowania, poprzez faktyczne „ratowanie” oferty Weber kosztem pozostałych wykonawców;

4. art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez wybór oferty, która powinna zostać odrzucona.

Odwołujący wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania w całości;

2. nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- odrzucenia oferty Weber,
- powtórzenia badania i oceny ofert;

3. zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 18 grudnia 2025 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 23 grudnia 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 10 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 4 lutego 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości, względnie o jego odrzucenie.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba oddaliła przy tym wniosek Zamawiającego o odrzucenie odwołania, bowiem „samo odwołanie zostało wniesione w

odniesieniu do czynności podjętej przez Zamawiającego „Urząd Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie” podczas, gdy postępowanie prowadzone jest przez Zamawiającego Gminę Kąty Wrocławskie”. Powyższe prowadzi do wniosku, iż odwołanie zostało wniesione wobec czynności nieistniejącej, albowiem Urząd Miasta i Gminy nie jest Zamawiającym w przedmiotowym postępowaniu i nie dokonał zaskarżonej czynności, co winno skutkować odrzuceniem odwołania, względnie umorzeniem postępowania odwoławczego jako wniesionego wobec czynności nieistniejącej”. Zamawiający nie wskazał przy tym podstawy prawnej kierowanego wniosku. Należy więc zauważyć, iż katalog przesłanek odrzucenia odwołania został wyrażony w art. 528, zgodnie z którym: Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że:

- 1) w sprawie nie mają zastosowania przepisy ustawy;
- 2) odwołanie zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony;
- 3) odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie;
- 4) odwołujący powołuje się wyłącznie na te same okoliczności, które były przedmiotem rozstrzygnięcia przez Izbę w sprawie innego odwołania, dotyczącego tego samego postępowania wniesionego przez tego samego odwołującego;
- 5) odwołanie dotyczy czynności, którą zamawiający wykonał zgodnie z treścią wyroku Izby lub sądu lub, w przypadku uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu, którą wykonał zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu;
- 6) odwołujący nie przekazał zamawiającemu odpowiednio odwołania albo jego kopii, zgodnie z art. 514 ust. 2.

Bezsporna okoliczność oznaczenia w odwołaniu jako Zamawiającego jako „Urzędu Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie”, a nie jak należało jako „Gmina Kąty Wrocławskie”, nie wpisuje się w ocenę Izby w wyżej opisany katalog przesłanek odrzucenia odwołania. Zamawiający również nie potrafił wskazać konkretnej przesłanki odrzucenia. Izba potraktowała omawianą sytuację jako oczywistą omyłkę pisarską Odwołującego, tym bardziej, iż treść odwołania jasno wskazywała, w którym postępowaniu o udzielenie zamówienia i wobec których czynności, wnoszone zostało odwołanie. Zgodnie bowiem z art. 518 ust. 2 ustawy Pzp, nieprawidłowe oznaczenie odwołania lub inne oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania mu biegu i rozpoznania przez Izbę. Z teŹe przyczyny, Izba nie znalazła podstaw do zwrotu odwołania, ani tym bardziej do odrzucenia odwołania.

Ponadto, Izba stwierdziła nieskuteczność zgłoszonego przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przez wykonawcę Weber. Przystąpienie do postępowania odwoławczego zostało doręczone do Prezesa Izby w dniu 30 grudnia 2025 r. Jak wynikało bezspornie z informacji przekazanych przez Zamawiającego, kopia odwołania i wezwanie do przystąpienia zostało przekazane w dniu 23 grudnia 2025 r. Tym samym, ustawowy termin 3 dni na zgłoszenie przystąpienia na podstawie art. 525 ust. 1 w zw. z art. 509 ust. 2 ustawy Pzp, upływał w dniu 29 grudnia 2025 r., a zatem zgłoszone w dniu 30 grudnia 2025 r. przystąpienie doręczone zostało z uchybieniem terminu. Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz przez strony na rozprawie.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

W dniu 13 października 2025 r., na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, Zamawiający wezwał Weber do złożenia wyjaśnień w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oferty w szczególności w zakresie:

- 1) *wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;*
- 2) *zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów prac, 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 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie*
- 3) *zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązujący i w miejscu, w którym jest realizowane zamówienie;*
- 4) *wypełniania obowiązków związanych z powierzaniem wykonania części zamówienia podwykonawcy;*
- 5) *Kalkulacja pracy pracowników wraz z przedstawieniem form zatrudnienia (ile osób będzie pracowało przy realizacji Zamówienia);*
- 6) *szacunkowa wartość pracy sprzętu, czy sprzęt posiadają Państwo swój czy wypożyczają (koparka, koparko-ładowarka, maszyna do przewiertów, samochód do przewozu materiałów, agregat prądotwórczy);*
- 7) *Praca sprzętu - zużycie paliwa: ilość godzin pracy sprzętu;*
- 8) *Kosztu materiałów: opraw słupów wraz z wysięgnikami i fundamentami, kabli i przewodów, szafek sterujących oświetleniem.*

W dniu 15 października 2025 r. Weber udzielił wyjaśnień na ww. wezwanie Zamawiającego, do pisma załączając dowody.

W dniu 20 listopada 2025 r., w nawiązaniu do przesłanych ww. wyjaśnień Weber, Zamawiający zwrócił się o przesłanie dodatkowych informacji dotyczących ceny oferty tj.:

-proszę o doprecyzowanie wyjaśnień poprzez przedłożenie kalkulacji cenowej, wyliczeń najważniejszych kosztów składających się na wykonanie roboty budowlanej.

- proszę o przedstawienie jakie elementy składają się na zasoby własne oraz jak przedkłada się to na zaoferowaną cenę.
- proszę o wyjaśnienie w jaki sposób obliczyliście Państwo wskazane w wyjaśnieniach roboczogodziny (960 rg.)
- proszę o przedstawienie korzyści bliskiej lokalizacji jak przedkłada się to na cenę oferty w formie wyliczeń;
- jakie elementy składowe ujęliście Państwo przy wycenie stawki za roboczogodzinę jak odnosi się to do zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

- proszę o przedstawienie dowodów potwierdzających wartość stosowanej stawki w formie zanonimizowanych umów o pracę zgodnie z wymaganiami Zamawiającego w dokumentacji postępowania.

W dniu 26 listopada 2025 r. Weber udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie Zamawiającego, do pisma załączając dowody.

W dniu 18 grudnia 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Weber.

Należy też w tym miejscu poczynić kilka uwag natury prawnej. Ustawodawca zobowiązał zamawiającego do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w określonych sytuacjach. Jako pierwszą należy wymienić przesłankę, o której mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, a więc przesłankę subiektywną. W art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wskazano, 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”. Niezależnie od przesłanki zawartej w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, ustawodawca wprowadził również przesłanki o charakterze obiektywnym. Chodzi o zawarte w art. 224 ust. 2 ustawy Pzp generalne zasady, w których żądanie złożenia wyjaśnień może być konieczne w ściśle określonych przypadkach. I tak, w art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp umieszczono tzw. przesłankę kwotową: „W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia 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) i 10), zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia”. Przy czym ustawodawca w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp wprowadził przykładowy, otwarty katalog czynników wpływających na wysokość ceny lub kosztu, których dotyczyć mogą wyjaśnienia wykonawcy. Ustawa Pzp nie ogranicza więc wykonawcy do argumentacji w oparciu o inne, niewymienione w przepisie okoliczności.

Kolejnym etapem badania rażąco niskiej ceny jest etap wyjaśnień, w którym to inicjatywa przechodzi na wykonawcę. Należy wskazać, że w przypadku skierowania przez zamawiającego wezwania, wykonawca jest zobowiązany do udzielenia wyjaśnień, gdyż to na wykonawcy właśnie spoczywa ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu.

Oceniając wyjaśnienia wykonawcy, w pierwszej kolejności istotnym jest, aby wpłynęły one w wyznaczonym przez zamawiającego terminie, wynikającym z treści wezwania. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie Izby: „złożenie przez wykonawcę wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty po upływie terminu wyznaczonego przez zamawiającego należy traktować na równi z sytuacją, w której wyjaśnienia w ogóle nie zostały złożone przez wykonawcę” (tak Izba w wyroku z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt: KIO 282/18). Rzecz jasna sam fakt udzielenia wyjaśnień przez wykonawcę w wyznaczonym przez zamawiającego terminie nie jest wystarczający dla ewentualnego uniknięcia odrzucenia oferty. Koniecznym jest bowiem, aby wykonawca pamiętał o dołożeniu należytej staranności przy ich konstruowaniu, co należy rozumieć jako odniesienie się do wszystkich kwestii poddanych pod wątpliwość przez zamawiającego. Chodzi tu przede wszystkim o przedstawienie konkretnych informacji, pozwalających później zamawiającemu na realną weryfikację wyceny. Dla wypełnienia obowiązku przez wykonawcę nie wystarczy zatem, aby ograniczył się on wyłącznie do ogólnych stwierdzeń, że w zaoferowanej cenie wykona zamówienie. Wyjaśnienia sposobu kalkulacji ceny nie powinny ograniczać się do zapewnień wykonawcy, a wskazywać konkretne dane i ustalone koszty, aby zamawiający mógł sprawdzić czy przyjęty poziom poszczególnych składników cenowych jest właściwy – zamawiający powinien dowiedzieć się w jakiej wysokości wyceniono koszt pracy specjalistów, aby zweryfikować kalkulację ceny w ramach zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy (por. wyrok Izby z dnia 7 marca 2022 r. sygn. akt: KIO 421/22). Oprócz przedstawienia samej treści wyjaśnień, wykonawca zobowiązany jest do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, co niewątpliwie znacznie wzmocni prezentowaną przez wykonawcę argumentację.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Tym samym, jeżeli wykonawca nie udzieli wyjaśnień w terminie lub złożone przez niego wyjaśnienia nie potwierdzają, że jest w stanie zrealizować przedmiot zamówienia za zaoferowaną cenę jego oferta podlega odrzuceniu. Pojęcie ciężaru dowodu nie zostało wprost zdefiniowane w ustawie Pzp, natomiast zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej ciężar dowodu rozumieć należy z jednej strony jako obarczenie strony

procesu obowiązkiem przekonania sądu (w tym przypadku Izby), na podstawie wskazanych dowodów, 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. Konsekwencją wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jest powstanie domniemania, że zamawiający ma do czynienia z rażąco niską ceną lub kosztem, które może zostać obalone przez wykonawcę składającego wyjaśnienia. Badanie, czy oferta zawiera rażąco niską cenę ma na celu zabezpieczenie interesów zamawiającego, który po przeanalizowaniu złożonych wyjaśnień upewni się, czy za cenę zaoferowaną przez wykonawcę jest możliwe zrealizowanie zamówienia, jak i wykonawcy, którego oferta bez wcześniejszego wezwania do złożenia wyjaśnień nie zostanie odrzucona z powodu uznania ceny za rażąco niską.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy 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. Odrzucenie oferty z uwagi na rażąco niską cenę może więc nastąpić dopiero wtedy, gdy Zamawiający przeprowadzi procedurę wyjaśnienia rażąco niskiej ceny lub kosztu zaoferowanego przez Wykonawcę opisaną w art. 224 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W art. 16 pkt 1) i 2) ustawy Pzp, wprowadzono podstawowe zasady przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia: zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1) ustawy Pzp) i przejrzystości (art. 16 pkt 2) ustawy Pzp).

Natomiast według art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Mając powyższe okoliczności faktyczne oraz prawne, a zarazem biorąc pod uwagę stanowiska Stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.

W pierwszej kolejności Izba nie podzieliła uwag Odwołującego odnośnie pierwszych wyjaśnień rażąco niskiej ceny Weber, które prowadziły do wniosku, że oferta winna podlegać odrzuceniu. Odwołujący wskazał, że Weber w sposób sprzeczny z dokumentacją przyjął liczbę roboczogodzin, a Zamawiający nie otrzymał żadnej informacji pozwalającej ocenić, czy i dlaczego zakres robót wynikający z dokumentacji postępowania miałby zostać wykonany przy niższym nakładzie pracy. W szczególności w ocenie Odwołującego Weber nie wykazał, które konkretne roboty zostały wyeliminowane lub uproszczone, nie przedstawił żadnych obliczeń normatywnych ani odniesienia do przedmiarów, nie wykazał zastosowania technologii, które uzasadniałyby tak znaczącą redukcję pracochłonności. Na poparcie swoich twierdzeń co do sprzeczności przyjętej liczby roboczogodzin z dokumentacją postępowania względem pierwszych wyjaśnień, Odwołujący przytoczył jednak fragmenty wyjaśnień: „około 40 dni roboczych”, „3 pracowników + właścicielka”, „8 godzin dziennie”, co daje „40 dni × 8 h × 3 pracowników = 960 rg”, które nie znalazły się w omawianym piśmie konkurenta. Cytowane fragmenty pochodzą z drugich wyjaśnień wykonawcy, które odnosiły się do poruszanej przez Zamawiającego w drugim wezwaniu kwestii wyjaśnienia przyjętej liczby roboczogodzin. Przy czym, co wymaga podkreślenia, uzasadnienie przyjętej liczby roboczogodzin, było właśnie oczekiwaniem Zamawiającego wyrażonym dopiero w drugim wezwaniu. Stąd nie można wywodzić, że na etapie pierwszych wyjaśnień wykonawca nie zachował w tym zakresie należytej staranności.

Jeżeli zaś chodzi o uwagi Odwołującego, iż Weber nie sprostował ciężarowi wykazania zgodności zaoferowanej stawki za roboczogodzinę z przepisami prawa pracy oraz przepisami prawa ubezpieczeń społecznych, obowiązującymi w miejscu realizacji zamówienia, należy ocenić jako niezasługujące na uwzględnienie. Odwołujący wskazał, że stawka 28,56 zł za godzinę nie pozwala na pokrycie wszystkich kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika na podstawie umowy o pracę, zaś łączny koszt pracodawcy za 1 rbg pracownika w 2026 roku wynosi 36,19 do 32,90 zł. Należy mieć jednak na względzie termin składania przez Weber pierwszych wyjaśnień. Mianowicie wykonawca udzielił ich w dniu 15 października 2025 r., a odnotowania wymaga, że koszty zatrudnienia pracownika w 2026 r., do których to referował Odwołujący, wzrosły względem roku poprzedniego. Wskazany przez Odwołującego całkowity koszt zatrudnienia pracownika na umowę o pracę przy minimalnym wynagrodzeniu w 2026 r. w wysokości 5 790,28 zł uległ zwiększeniu, gdyż w 2025 r. wynosił on 5 621 zł (są to okoliczności notoryjne). Dlatego też za niezasadne należało uznać porównywanie minimalnych kosztów dotyczących stawek w styczniu, lutym i marcu 2026 r. ze stawkami obowiązującymi jeszcze w 2025 r. Odnotowania wymaga też to, że choć Zamawiający w SWZ przewidział wykonanie zamówienia w terminie do 5 miesięcy od daty podpisania umowy, to Weber w wyjaśnieniach założył wykonanie zamówienia w 40 dni roboczych. Zatem na dzień złożenia wyjaśnień w dniu 15 października 2025 r., hipotetycznie możliwym byłoby zrealizowanie zamówienia w całości jeszcze w 2025 r. Rzecz jasna to nie nastąpiło, bowiem procedura badania i oceny ofert przez Zamawiającego nie zakończyła się bezpośrednio po złożeniu pierwszych wyjaśnień Weber, tym niemniej nie

może być to okoliczność obciążająca wykonawcę co do przedstawionych na ówczesnym etapie założeń kalkulacyjnych. Dlatego też zauważyć należy, że przyjmując uśrednioną normę godzin w miesiącu na poziomie 160 h, przyjęta przez Weber stawka 35,13 zł brutto odpowiadała całkowitemu kosztowi zatrudnienia pracownika na umowę o pracę przy minimalnym wynagrodzeniu w 2025 r. wynoszącemu 5 620 zł ($160 \text{ h} \cdot 35,13 \text{ zł brutto} = 5\,620,80 \text{ zł}$). Dlatego też nie można się było zgodzić z Odwołującym, iż przyjęta przez Weber stawka była niezgodna z przepisami prawa.

W pozostałym zakresie uwagi Odwołującego względem pierwszych wyjaśnień konkurenta również nie zasługiwały na uwzględnienie. To, iż w przeświadczeniu Odwołującego jego konkurent winien przedstawić pierwsze wyjaśnienia w inny, być może bardziej szczegółowy sposób odnośnie zasobów własnych, zapasów materiałów kupionych tanio, metod pracy/know how/uprawnień, korzyści bliskiej lokalizacji, są wyłącznie subiektywną oceną Odwołującego bez uwzględnienia treści pierwszego wezwania Zamawiającego. Podobnie na uznanie nie zasługuje zwrócenie przez Odwołującego uwagi, że Weber nie uwzględnił w wyjaśnieniach wszystkich prac niezbędnych do zrealizowania zadania, szczegółowo wymienionych w treści odwołania. Należy podkreślić, że nie były one objęte treścią wezwania Zamawiającego, a zarazem Odwołujący w żaden sposób nie uzasadnił, że w przypadku np. malowania znaków, czy zdejmowania tablic znaków drogowych 8 sztuk, chodzi o istotne części składowe ceny oferty. Sam Odwołujący wskazał, że Weber udzielił odpowiedzi w pełnym zakresie formalnym. Stąd też za odpowiedź na odwołanie warto wskazać, że w tym zakresie Odwołujący „kreuje swoje założenia dotyczące wymagań dokumentów zamówienia i w odniesieniu do nich stawia tezy, mające udowodnić nierzetelność wyjaśnień, przy czym nadal nie wskazuje, w jaki sposób cena oferty nie uwzględnia kosztów realizacji zamówienia”.

W tym miejscu, w ocenie Izby zasadnym będzie odniesienie się do zarzutu sprowadzającego się do nieuprawnionego drugiego wezwania Weber do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny (zarzutu nr 2, tj. naruszenia art. 224 ust. 1-5 ustawy Pzp), gdyż w razie przyznania racji Odwołującemu, że drugie wezwanie było nieuprawnione, dalsze wywody co do treści dodatkowych wyjaśnień Weber (tj. dalsza część zarzutu nr 1) byłyby już bezprzedmiotowe. Wskazać trzeba wpierw, iż przepisy ustawy Pzp nie zabraniają zamawiającemu, aby kilkakrotnie skierował wezwanie do wykonawcy, jeżeli zajdzie taka potrzeba. Ponowne wezwanie w stosunku do tego samego wykonawcy musi jednakże mieć obiektywną przyczynę. Za modelowy przykład obiektywnej przyczyny można podać sytuację, gdy uprzednio złożone wyjaśnienia w ocenie zamawiającego wymagają doprecyzowania pewnych kwestii bądź ich rozwinięcia. Niejednokrotnie zdarza się bowiem, iż zamawiający nie jest w stanie w oparciu o dotychczasowy stan faktyczny wystarczająco szczegółowo sformułować treść pierwotnego wezwania. Dopiero w kontekście udzielonych przez wykonawcę wyjaśnień w przekonaniu zamawiającego mogą narodzić się dalsze wątpliwości, wymagające uszczegółowienia. Należy jednak podkreślić, że niedopuszczalnym jest ponowne wezwanie wykonawcy, który w reakcji na pierwotne żądanie udzielił lakonicznych, niekompletnych, czy też nieodnoszących się do pytań zamawiającego wyjaśnień. Aby zatem zamawiający mógł kierować dalsze zapytania w celu rozwiązania swoich wątpliwości co do rażąco niskich elementów wyceny oferty, koniecznym jest udzielenie rzetelnych odpowiedzi przez wykonawcę na pierwsze wezwanie. W odmiennym przypadku, gdyby zamawiający zignorował brak inicjatywy po stronie wykonawcy i w dalszym ciągu kierował wezwania, naruszona zostałaby zasada równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

W ocenie Izby brak jest podstaw, aby zakwestionować poczynione przez Zamawiającego w stosunku do Weber dalsze wezwanie do wyjaśnień. Sam Odwołujący zwrócił uwagę, że wykonawca Weber udzielił odpowiedzi w pełnym zakresie formalnym. Natomiast subiektywne przekonanie Odwołującego co do merytorycznej niewystarczalności pierwszych wyjaśnień konkurenta prowadzących do wniosku, że już po pierwszych wyjaśnieniach należało odrzucić ofertę, nie było dla Izby przekonujące, co zostało wyżej wyrażone. W ocenie Izby skierowane do Weber drugie wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie stwarzało dodatkowej szansy dla wykonawcy, który nie dochował uprzednio należytej staranności przy składaniu wyjaśnień, a rozwianiu dodatkowych wątpliwości Zamawiającego, które wynikły właśnie po lekturze pierwszych wyjaśnień. Jak już to wskazano w poprzednim akapicie, w takim przypadku Zamawiający ma możliwość sformułowania do wykonawcy kolejnego wyjaśnienia.

Na uznanie nie zasługiwały też w ocenie Izby uwagi Odwołującego odnośnie drugich wyjaśnień swojego konkurenta. W szczególności Odwołujący wskazał, że Weber dokonał zmiany technologii wykonania, bowiem w pierwszych wyjaśnieniach nie pojawiał się argument o wykonaniu prac głównie metodą przeciskową. Odwołujący zarzucił zatem zmianę technologii wykonania, jednakże treść odwołania nie wskazywała na to, że w pierwszych wyjaśnieniach Weber referował do innej technologii wykonania. Sam Odwołujący wskazał zresztą na s. 16 odwołania, że struktura kosztów w pierwszych wyjaśnieniach, czyli jak określił to Odwołujący „model uproszczony i ryczałtowy”, opierał się na globalnych kwotach między innymi bez wskazania technologii wykonania. Trudno zatem przyjąć, że doszło w toku składania wyjaśnień do zmiany technologii wykonania, skoro dopiero w odpowiedzi na drugie wezwanie Zamawiającego odnoszące się do wyjaśnienia konkretnej kwestii, skąd wynikało założenie 960 roboczogodzin, Weber przedstawił technologię wykonania (metoda przeciskowa). Dalej, argumentacja Odwołującego prowadziła do polemiki z przedstawioną przez konkurenta metodą wykonania zamówienia, a przedstawiona przez Odwołującego analiza prowadziła go do wniosku, że

roboty wykonywane metodą przeciskową są droższe od robót wykonywanych koparką. W istocie Odwołujący usiłował obalić twierdzenie Weber o możliwości obniżenia kosztów i liczby roboczogodzin poprzez zastosowaną metodę. Podkreślenia jednak wymaga, że niezależnie od zasadności tego wniosku, nie może on samoistnie przesądzać o rażąco niskiej cenie oferty Weber. Odwołujący choć odnosił się do pozycji nr 2 (robót ziemnych wykonywane koparką), czy też pozycji nr 7 (prac wykonywanych metodą przeciskową) kosztorysu przedłożonego do drugich wyjaśnień przez Weber, tym niemniej nie zakwestionował ich zaniżenia, sprowadzając swoją analizę do porównania jednostkowego kosztu wykonania metra bieżącego tych dwóch pozycji. Tak przedstawione uzasadnienie twierdzeń co do rażąco niskiej ceny oferty Weber nie pozwala Izbie na ich uwzględnienie. Dalej Odwołujący skoncentrował się zwróceniu uwagi na zmianę struktury kosztów przyjętych pomiędzy pierwszymi a drugimi wyjaśnieniami Weber, jednakże nie przedstawił skutecznej argumentacji, że oferta tego wykonawcy nie uwzględnia kosztów realizacji zamówienia i nie gwarantuje osiągnięcia zysku. To, iż drugie wyjaśnienia w sposób bardziej szczegółowy wyjaśniały strukturę przyjętych kosztów było w kontekście chronologii kierowanych przez Zamawiającego wezwań okolicznością oczywistą. Jak już wcześniej wskazano, skierowanie drugiego wezwania do wyjaśnień było dopuszczalne, stąd też nie można czynić z tego tytułu zarzutu, że wykonawca w sposób bardziej szczegółowy opisał model kalkulacji dopiero na ponowne wezwanie, skoro dopiero w nim Zamawiający doprecyzował swoje wątpliwości. To, iż wykonawca dokonał przesunięcia w zakresie założeń kształtujących koszty zamówienia, w postaci zmiany stawki roboczogodziny, kosztu materiałów i zysku, nie może jeszcze oznaczać, że całokształt przeprowadzonej procedury wyjaśniającej winien skutkować odrzuceniem oferty Weber. Odwołujący w istocie nie zakwestionował zaniżenia któregośkolwiek z kosztów, jego oderwania od realiów rynkowych, koncentrując się na pokazaniu różnic w wysokości przyjętych kosztów pomiędzy jednymi a drugimi wyjaśnieniami, przy czym nie wyjaśnił, w jaki sposób zmiany te przesądzały o rażącym zaniżeniu ceny oferty przekładającym się na brak możliwości należytego wykonania zamówienia publicznego za oferowaną cenę. Taki argument Odwołującego sam w sobie nie może świadczyć o niewykazaniu realności ceny przez Weber. Odwołujący zwrócił uwagę na zmianę wysokości zakładanego zysku, przy czym nie zakwestionował w istocie, że zaoferowana przez konkurenta cena oferty nie pozwoli na osiągnięcie zysku.

To finalnie prowadziło do oddalenia zarzutu nr 1.

Odnosząc się jeszcze do przedłożonego w toku rozprawy materiału dowodowego przez Strony, należy wskazać, że nie miały one znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Względem dowodów przedstawionych przez Zamawiającego zauważyć trzeba, że postępowanie dowodowe w toku postępowania odwoławczego nie może prowadzić do uzupełniania wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w tym niedopuszczalne jest przedkładanie dowodów w celu wykazania prawidłowości zaoferowanej ceny. Natomiast przedstawione przez Odwołującego dowody miały w istocie wykazać okoliczności (w szczególności, że wskazane przez Weber rozebranie kostki brukowej w wysokości 60m² jest niemożliwe ze względu na zagęszczenie sieci oraz że nie da się wykonać z tego powodu zadania metodą przeciskową), które nie zostały zawarte w treści odwołania. Zgodnie zaś z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Przypomnieć tylko należy, że zakres rozpoznania sprawy przez Izbę jest ściśle ograniczony zarzutami odwołania sprowadzającymi się do czynności lub zaniechań zamawiającego opartych na konkretnej i precyzyjnej podstawie faktycznej. Stąd też, odwołujący w odwołaniu zobowiązany jest wskazać treść przepisu, który został przez zamawiającego naruszony, a w uzasadnieniu faktycznym podać wszystkie okoliczności potwierdzające zasadność twierdzeń wyrażonych w odwołaniu. Samo wskazanie czynności zamawiającego oraz naruszonych przez niego przepisów ustawy nie tworzy zarzutu. Zarzut jest substratem okoliczności faktycznych i prawnych, które powinny być wskazane w odwołaniu i to właśnie one zakreślają granice rozpoznania odwołania. Powyższe oznacza, że niezależnie od podstawy prawnej wskazanego naruszenia, nowe okoliczności faktyczne podnoszone dopiero na rozprawie stanowią nowe zarzuty, które nie były zawarte w odwołaniu. Nie mogą one zatem być brane pod uwagę w trakcie rozpoznania odwołania przez Izbę.

W konsekwencji oddalenia zarzutów nr 1 i nr 2 oddaleniu podlegać musiały również zarzuty o charakterze wynikowym względem tychże, tj. zarzut nr 3 (naruszenie art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp) i zarzut nr 4 (art. 239 ust. 1 ustawy Pzp).

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:.....