Sygn. akt: KIO 191/26

WYROK

Warszawa, 9 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Rozbiewski

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie 2 marca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej12 stycznia 2026 r. przez wykonawcę **Aquakop sp. z o.o. z siedzibą w Raczkach**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach sp. z o.o. z siedzibą w Suwałkach**

przy udziale wykonawcy **P. P.** prowadzącego w Gołdapi działalność gospodarczą pod firmą P.P. PHUP Palwod – uczestnika postępowania po stronie zamawiającego

o r z e k a :

1.Oddala odwołanie.
2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:
2.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł (dziesięć tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.
2.2.Zasądza od odwołującego Aquakop sp. z o.o. z siedzibą w Raczkach na rzecz zamawiającego Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach sp. z o.o. z siedzibą w Suwałkach kwotę w wysokości 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem kosztów postępowania odwoławczego.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący:…….....

Sygn. akt: KIO 191/26

U z a s a d n i e n i e

Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach sp. z o.o. z siedzibą w Suwałkach („Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Przebudowa kanalizacji deszczowej w rejonie ulic Olsztyńskiej, Raczkowskiej, Kawaleryjskiej, Zastawie wraz z budową zbiornika retencyjno-rozsączającego pod boiskiem przy ul. Olsztyńskiej”, znak postępowania: AD.242.14.2025, zwane dalej „Postępowaniem”. Postępowanie podzielone jest na części.

Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym bez przeprowadzania negocjacji. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 4 września 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00405818.

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

12 stycznia 2026 r. wykonawca Aquakop sp. z o.o. z siedzibą w Raczkach (zwany także „Odwołującym") wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące części 1 Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp błędne dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty która zawiera rażąco niską cenę, a także została złożona w sytuacji czynu nieuczciwej konkurencji, a także zaniechania wyboru oferty Odwołującego spełniającej wymagania specyfikacji warunków zamówienia („SWZ") i niepodlegającej odrzuceniu;

2) art. 224 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp poprzez jego niezastosowanie i zaniechane wezwania wykonawcy P.P. prowadzącego w Gołdapi działalność gospodarczą pod firmą P.P. PHUP Palwod („PALWOD") do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w sytuacji, w której dokładna analiza złożonych dokumentów ofertowych (kosztorys uproszczony i kosztorys szczegółowy) powinna prowadzić do wniosku, że Zamawiający powinien powziąć uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oraz co do rażąco niskiej ceny wynikającej z faktu braku ujęcia określonych zakresów prac w wycenie (uzasadnione wątpliwości co do tego czy PALWOD ujął w wycenie prac wszystkie niezbędne czynności w wymaganej liczbie);

3) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, podczas gdy PALWOD nie dokonał wyceny całości prac niezbędnych dla wykonania przedmiotu zamówienia;

ewentualnie:

4) art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp poprzez niezastosowanie go w niniejszym postępowaniu, podczas gdy PALWOD poprzez sporządzenie kosztorysu uproszczonego oraz szczegółowego w których nie został ujęty wymagany zakres prac (nakład pracy) dla wykonania przedmiotu zamówienia dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji („uznk");

5) art. 107 ust. 4 Pzp poprzez zaniechanie wezwania PALWOD do złożenia wyjaśnień dotyczących treści przedmiotowych środków dowodowych.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, odrzucenia oferty PALWOD, dokonania ponownej oceny ofert, w tym wyboru oferty Odwołującego oraz zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący wskazał, że jego została sklasyfikowana jako druga w kolejności. Stwierdził, że jego oferta mieści się w budżecie Zamawiającego przeznaczonym na realizację zamówienia. Uwzględnienie odwołania doprowadzi do unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty konkurenta (PALWOD), co spowoduje, że najkorzystniejszą ofertą w świetle przyjętych kryteriów będzie oferta Odwołującego. Spowoduje to wybór oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej. Uzyskanie zamówienia ma w oczywisty sposób uzasadniać interes Odwołującego. Uznał, że utrata możliwości uzyskania pozytywnego dla Odwołującego rozstrzygnięcia Postępowania poprzez wybór oferty konkurencyjnej jako najkorzystniejszej, a tym samym brak możliwości osiągnięcia przychodu i zysku z realizacji zamówienia, stanowi szkodę Odwołującego uzasadniającą złożenie odwołania.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

16 stycznia 2026 r. wykonawca PALWOD zgłosił przystąpienie do udziału w postępowaniu odwoławczym jako uczestnik po stronie Zamawiającego.

17 lutego 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

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

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

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez wykonawcę PALWOD. Wykonawca PALWOD stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego po

stronie Zamawiającego.

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

Zgodnie z art. 255 pkt 3 Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty.

W niniejszej sprawie znaczenie mają końcowe wyrazy tego przepisu. Odrzucenie oferty uczestnika postępowania (zgodnie z żądaniem odwołania) doprowadzi do sytuacji, w której oferta Odwołującego stanie się ofertą najkorzystniejszą w Postępowaniu. Cena oferty Odwołującego przekracza kwotę, którą Zamawiający planował przeznaczyć na realizację zamówienia, ale oferta ta nie została odrzucona w Postępowaniu.

Oznacza to, że nie zaistniały jeszcze przesłanki do unieważnienia Postępowania. Nie jest bowiem wiadome, czy Zamawiający może zwiększyć kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia do ceny oferty Odwołującego. Zamawiający nie zajął w tej sprawie żadnego stanowiska. W tej sytuacji może potencjalnie dojść do unieważnienia Postępowania, ale może alternatywnie dojść do wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Skoro zatem na dzień zamknięcia rozprawy nie zostały spełnione wszystkie przesłanki do unieważnienia Postępowania, to nie można uznać, że Odwołujący nie ma interesu w uzyskaniu zamówienia. Przeciwnie, dzięki odwołaniu Odwołujący zachowuje wciąż szansę na jego pozyskanie, gdyż podejmuje działania w celu odrzucenia oferty sklasyfikowanej wyżej w rankingu ofert oraz ma realną szansę na wybór własnej oferty.

Z tego względu Izba uznała argumentację uczestnika postępowania dotyczącą braku interesu Odwołującego do wniesienia odwołania za niezasadną.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację przekazaną do akt sprawy przez Zamawiającego 16 lutego 2026 r., zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku danych (płyta), w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia wraz z załącznikami i wyjaśnieniami;

- informację z otwarcia ofert z 14 listopada 2025 r.;

- oferty złożone w Postępowaniu;

- informację o wyborze oferty najkorzystniejszej z 5 stycznia 2026 r.;

2) dokumenty złożone przez Odwołującego na rozprawie, tj. w szczególności:

- wyciąg ze specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót w zakresie budowy kanalizacji deszczowej (część dokumentacji projektowej stanowiącej załącznik nr 1 do SWZ);

- wyciąg z projektu technicznego dla zamierzenia budowlanego „Budowa, przebudowa oraz rozbiórka sieci kanalizacji deszczowej i budowa zbiornika retencyjno-rozsączającego wraz z układem podczyszczającym i wylotem oraz odpowietrzeniem i niezbędną infrastrukturą techniczną” z 26 marca 2024 r. (część dokumentacji projektowej stanowiącej załącznik nr 1 do SWZ);

- zestawienie własne Odwołującego dotyczące zidentyfikowanej niezgodności i braku potwierdzenia zgodności oferty wykonawcy PALWOD z dokumentacją projektową.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

W ogłoszeniu o zamówieniu dotyczącym Postępowania wskazano, że wartość części 1 Postępowania wynosi 2 925 250,69 zł (punkt 4.2.5. ogłoszenia o zamówieniu).

W części A rozdział 10 SWZ Zamawiający wskazał, że:

1. W celu potwierdzenia, że oferowane roboty budowlane odpowiadają wymaganiom określonym przez Zamawiającego, wykonawca składa wraz z ofertą: kosztorys ofertowy.

2. Załączone przedmiary obejmują roboty, dla których została opracowana dokumentacja techniczna.

3. Załączone przedmiary są materiałem pomocniczym i nie odzwierciedlają rzeczywistego zakresu przeznaczonego do wykonania w ramach niniejszej umowy. Podane w przedmiarach podstawy wyceny i ilości prac dotyczą części dla której opracowano dokumentację. Wykonawca zobowiązany jest do podania w ofercie ceny całkowitej, z uwzględnieniem wszystkich kosztów i prac niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia, niezależnie od ujęcia ich w przedmiarze, jeżeli są one konieczne do wykonania zakresu robót opisanych w dokumentacji projektowej i zapytaniu ofertowym oraz wynikłych w trakcie wyjaśniania treści SWZ.

4. Jeżeli wykonawca nie złoży przedmiotowych środków dowodowych lub złożone środki dowodowe są niekompletne, Zamawiający wezwie do ich złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym przez siebie terminie.

5. Zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści przedmiotowych środków dowodowych."

W części B rozdział 12 ust. 1.2-1.7 SWZ wskazano:

„1.2. Podana w ofercie cena (kwota wymieniona w formularzu ofertowym) musi być wyrażona w PLN. Cenę należy podać z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku. Podana cena jest ceną ryczałtową, odnoszącą się do całego przedmiotu zamówienia i jest niezmienna w przypadku wykonania pełnego zakresu rzeczowego wynikającego z opisu przedmiotu zamówienia.

1.3 Całkowita cena oferty winna być wyliczona w oparciu o ceny jednostkowe robót, materiałów, sprzętów, z uwzględnieniem kosztów pośrednich i bezpośrednich oraz zysku i powinna obejmować wszelkie prace wynikające z dokumentów opisujących przedmiot zamówienia.

1.4 Cena ofertowa powinna uwzględniać wszystkie wymagania niniejszej SWZ oraz gwarantować wykonanie robót, co najmniej w średnim standardzie, zgodnie z zasadami sztuki budowlanej, z użyciem materiałów odpowiedniej, jakości oraz osiągnięcia efektu w postaci gotowego do eksploatacji/użytkowania obiektu. Ponadto powinna obejmować wszystkie koszty związane z uzyskaniem przez wykonawcę przychodu z tytułu niniejszego zamówienia jak również koszty usług nieujętych w dokumentacji projektowej, a których wykonanie jest niezbędne dla prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, jak np.:

a) koszty robót przygotowawczych,

a) koszty zorganizowania placu budowy (m.in.: zabezpieczenia i oznakowania placu budowy),

b) koszty utrzymania porządku w trakcie realizacji robót,

c) koszty ubezpieczenia budowy,

d) koszty uporządkowania placu budowy łącznie z przywróceniem terenu do stanu poprzedniego,

e) koszt wykonana dokumentacji powykonawczej,

f) wszelkie koszty związane z wykonaniem niezbędnych prób, badań, uzgodnień, wpięć, sprawdzeń, odbiorów, itp.,

g) wszelkie koszty spowodowane uszkodzeniami w czasie wykonywania robót oraz koszty związane z wystąpieniem szkód, które w przyszłości mogłyby powstać na skutek prowadzonych prac,

h) koszty wywozu odpadów na składowisko lub do utylizacji,

i) koszty uporządkowania placu budowy łącznie z przywróceniem terenu do stanu poprzedniego,

j) wszelkie opłaty, narzuty, podatki, cła itp.,

k) wszelkie inne koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie wykonawca uważa za niezbędne do poniesienia dla terminowego i prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia,

l) koszty ogólne wykonawcy,

m) zysk wykonawcy,

n) i inne koszty niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania umowy.

1.5 W zaoferowanej cenie realizacji zamówienia muszą być zawarte wszelkie podatki, akcyzy, cła i inne zobowiązania podatkowe wynikające ze stosownych ustaw.

1.6 Wykonawca w cenie oferty jest zobowiązany zawrzeć wszelkie upusty i rabaty, jakich zamierza udzielić

Zamawiającemu.

1.7 Do porównania ofert brana będzie pod uwagę całkowita wartość oferty brutto w PLN."

W części B rozdział 13 ust. 2 SWZ wskazano kryteria oceny ofert w ramach Postępowania, tj. cena (80 %) i wydłużenie okresu gwarancji (20 %).

Do SWZ załączono dokumentację projektową (załącznik nr 1 do SWZ), w tym m.in. specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót w zakresie budowy kanalizacji deszczowej („SST").

W pkt 2.2.1.1., 2.2.1.2 i 2.2.1.4. SST wskazano:

„2.2.1. Rury GRP i zbiornik rozdzielczy - Materiały powinny być zgodne z założeniami projektu.

1. Sztywność długookresowa 50 letnia 6000 (dla SN 10000), określona wg. ISO 10468:2003

2. Budowa rur powinna zapewniać ochronę konstrukcji rur przez warstwę zabezpieczającą przed ścieraniem. Powinny być spełnione jednocześnie 2 warunki a i b:

a. grubość warstwy zabezpieczającej powinna przekraczać wartość wytarcia tej warstwy w wyniku ścierania wg. EN 295-3 po 100000 cykli. Jednocześnie producent powinien przedstawić przynajmniej jedno badania dla rury o tej samej konstrukcji wykonane w laboratorium, które posiada akredytację w zakresie EN 295-3 w czasie wykonywania badania.
b. producent rur powinien dostarczyć badanie dla typu dostarczanego wyrobu potwierdzające wytarcie wewnętrznej warstwy EN 295-3 po 100000 cykli, które nie przekracza 0,35 mm jako wartość średnia wg. normy. Badanie powinno być wykonane przez laboratorium posiadające akredytację w wymienionym zakresie.

W przypadku zastosowań drogowych i kolejowych oprócz punktu 8 a i b należy spełnić punkt c.

c. producent powinien dostarczyć wyroby na podstawie KDWU spełniające 3 klasę ścieralności wg. KOT IK
(…) 4. Do łączenia rur należy stosować łączniki nasuwkowe o następujących parametrach
a. łączniki powinny posiadać uszczelki osadzone w gniazdach.
b. łączniki powinny posiadać na środku ukształtowany centralizator ograniczającego uszkodzeń końcówek rur podczas łączenia oraz umożliwiającego prawidłowe wyśrodkowania łącznika na bosym końcu rury."

Pkt 3.2 SST brzmiał w następujący sposób:

„3.2. Sprzęt do wykonania kanalizacji sanitarnej

Wykonawca przystępujący do wykonania kanalizacji sanitarnej powinien wykazać się możliwością korzystania z następującego sprzętu:

- żurawi budowlanych samochodowych,
- koparek przedsiębiernych,
- spycharek kołowych lub gąsiennicowych,
- sprzętu do zagęszczania gruntu,
- wciągarek mechanicznych,
beczkowozów,
- maszyn do wykonania przewiertu horyzontalnego,
- maszyn do wykonania przecisku."

Na str. 13 projektu technicznego dla zamierzenia budowlanego „Budowa, przebudowa oraz rozbiórka sieci kanalizacji deszczowej i budowa zbiornika retencyjno-rozsączającego wraz z układem podczyszczającym i wylotem oraz odpowietrzeniem i niezbędną infrastrukturą techniczną" z 26 marca 2024 r. wskazano:

„Dopuszczalność materiałów zamiennych – dopuszcza się materiały zamienne innych producentów z zachowaniem podstawowych właściwości (np. sztywność, średnica, wytrzymałość, szczelność). Dla rur GRP jako materiał zamienny dopuszcza się wyłącznie rury żelbetowe o właściwościach jak dla rur GRP (zwłaszcza szczelność) tylko na odcinku sieci DN1400mm."

16 września 2025 r. Zamawiający udzielił następujących wyjaśnień w ramach wniosków o wyjaśnienie treści SWZ:

„Pytanie 1

Wykonawca zwraca się z pytaniem czy wartość zadania 1 oraz zadania 2 podane w ogłoszeniu o zamówieniu są

kwotami netto czy brutto?

Odpowiedź: Wartość zadania 1 oraz zadania 2 podane w ogłoszeniu o zamówieniu są kwotami netto. To są szacunkowe wartości przedmiotu zamówienia."

7 listopada 2025 r. Zamawiający udzielił następujących wyjaśnień w ramach wniosków o wyjaśnienie treści SWZ:

„Pytanie 16

Zgodnie z zapisami SWZ do oferty należy dołączyć kosztorys ofertowy. Prosimy o potwierdzenie, że wykonawca załącza kosztorys uproszczony sporządzony samodzielnie na podstawie dokumentacji technicznej i własnych wyliczeń.

Odpowiedź: Wykonawca do oferty dołącza kosztorys uproszczony i szczegółowy.

Pytanie 17

Prosimy o potwierdzenie, że oferta z kosztorysem ofertowym innym niż na pozycjach przedmiarowych nie podlega odrzuceniu, a do oceny ofert brana jest pod uwagę kwota ryczałtowa zamówienia wskazana w formularzu ofertowym (załącznik do SWZ – część D).

Odpowiedź: Załączone przedmiary są materiałem pomocniczym i nie odzwierciedlają zakresu przeznaczonego do wykonania w ramach niniejszej umowy. Wykonawca zobowiązany jest do podania w ofercie ceny całkowitej, z uwzględnieniem wszystkich kosztów i prac niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia, niezależnie od ujęcia ich w przedmiarze, jeżeli są one konieczne do wykonania zakresu robót opisanych w dokumentacji projektowej i zapytaniu ofertowym oraz wynikłych w trakcie wyjaśniania treści SWZ. Wykonawca nie ma obowiązku opierania się w wycenie na załączonym przedmiarze."

W informacji z otwarcia ofert z 14 listopada 2025 r. Zamawiający wskazał, że kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia w zakresie zadania 1 wynosi 3 598 058,35 zł brutto.

Odwołujący oraz uczestnik postępowania złożyli oferty w zakresie części 1 Postępowania. Cena oferty Odwołującego wyniosła 3 835 677,92 zł (wartość zamówienia podstawowego), zaś cena oferty uczestnika postępowania wyniosła 3 022 942,25 zł (wartość zamówienia podstawowego).

Ceny innych ofert złożonych w ramach części 1 Postępowania wyniosły: 3 908 837,91 zł, 5 591 355,32 zł, 4 427 462,18 zł oraz 4 695 476,57 zł.

Uczestnik postępowania wraz z ofertą przedłożył m.in. kosztorys uproszczony (część sanitarna), w którym przewidział m.in. następujące pozycje:

36. Kanały z rur poliestrowych typu WEHOLITE-SPIRO o średnicy 2000mm - analogia budowa zbiornika, 37,9 m wartość 143 758,49 zł

37. Kanały z rur poliestrowych typu WEHOLITE-SPIRO o średnicy 2000mm - analogia budowa zbiornika, 39,9 m wartość 151 344,69 zł

47. Kanały z rur polietylenowych typu WEHOLITE-SPIRO o średnicy 1000mm - analogia kanały z rur GRP o 22,7 m, wartość 21 405,65 zł

W kosztorysie szczegółowym (część sanitarna) złożonym przez uczestnika postępowania pozycje te rozwinięte m.in. poprzez uwzględnienie robocizny (po 3 godziny dla poz. 36 i 37, 1,5 godziny dla poz. 47) oraz wskazanie potrzeby zastosowania materiałów pomocniczych oraz sprzętu (ciągnik siodłowy z naczepą oraz żuraw samochodowy dla poz. 47 – odpowiednio 3,75 zł i 85,35 zł).

W poz. 54 kosztorysu szczegółowego (część sanitarna) złożonego przez uczestnika postępowania przewidziano zastosowanie rury poliestrowej typu WEHOLITESPIRO o średnicy 1400mm.

W kosztorysie szczegółowym przedstawionym wraz z ofertą Odwołującego w poz. 64 wskazano „Kanały z rur kanalizacyjnych poliestrowych typu WEHOLITE-SPIRO o śr. 2000 mm - analogia budowa zbiornika rozdzielczego nr 1· zastosowano zbiornik z rur żelbetowych obmiar = 37,900 m", w ramach której ujęto także robociznę (18 948,11 zł), dostawę zbiornika nr 1 z żelbetu, materiały pomocnicze, a także pracę samochodu skrzyniowego, żurawia samochodowego i spycharki gąsienicowej (odpowiednio: 656,96 zł, 1387,03 zł, 6196,65 zł). Wartość tej pozycji razem z narzutami wyniosła 217 752,93 zł.

W tym samym kosztorysie w poz. 65 wskazano „Kanały z rur kanalizacyjnych poliestrowych typu WEHOLITE-

SPIRO o śr. 2000 mm - analogia budowa zbiornika rozdzielczego nr 2-zastosowano zbiornik z rur żelbetowych obmiar = 39,900 m", w ramach której ujęto także robociznę (19 948,01 zł), dostawę zbiornika nr 2 z żelbetu, materiały pomocnicze, a także pracę samochodu skrzyniowego, żurawia samochodowego i spycharki gąsienicowej (odpowiednio: 691,63 zł, 1460,22 zł, 6523,65 zł). Wartość tej pozycji razem z narzutami wyniosła 228 165,36 zł.

W tym samym kosztorysie w poz. 75 wskazano „Kanały z rur kanalizacyjnych poliestrowych typu <<HOBAS>> o śr. nominalnej 1000 mm obmiar = 22,700 m", w ramach której ujęto także robociznę (7 661,25 zł), materiały pomocnicze, a także pracę samochodu skrzyniowego i spycharki gąsienicowej (odpowiednio: 196,74 zł, 1600,35 zł). Wartość tej pozycji razem z narzutami wyniosła 39 230,59 zł.

5 stycznia 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej w zakresie części 1 Postępowania (100 punktów - 80 punktów w kryterium „cena" oraz 20 pkt w kryterium „wydłużenie okresu gwarancji"). Oferta Odwołującego uplasowała się na drugim miejscu (83,05 punktów – 63,05 punktów w kryterium „cena" oraz 20 pkt w kryterium „wydłużenie okresu gwarancji").

Odwołujący przedłożył na rozprawie zestawienie własne dotyczące niezgodności (w odniesieniu do materiału rur, typu połączenia, uszczelnienia połączenia, centralizatora, systemu montażu, demontowalności, powtarzalności montażu i systemu technologicznego) i braku potwierdzenia zgodności (w odniesieniu do sztywności długookresowej, odporności na ścieranie, warstwy ochronnej, wytarcia warstwy, klasy ścieralności, chropowatości hydraulicznej) rozwiązań wskazanych w kosztorysie PALWOD z dokumentacją projektową.

Izba zważyła, co następuje.

Stan faktyczny nie był sporny między stronami i uczestnikiem postępowania.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

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

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

W orzecznictwie Izby wskazuje się, że zwroty użyte w art. 224 ust. 1 Pzp "wydaje się" czy "budzą wątpliwości" są nieostre i zostały przez ustawodawcę wprowadzone po to, aby dać zamawiającemu szerokie spektrum działania i aby mógł on korzystać z tej regulacji w sytuacjach, gdy w wyniku badania złożonych ofert czy to cena jako całość, czy też jej składowe, wydają mu się rażąco niskie i nabierze podejrzeń, że za te ceny nie jest możliwa realizacja zamówienia publicznego. Co wymaga w tym miejscu podkreślenia, powyższy przepis kierowany jest do zamawiającego i uzależnia możliwość skierowania takiego wezwania od jego oceny.

(…) Jeśli brak jest przesłanek do zastosowania przez zamawiającego przepisu, który nakłada na niego obowiązek wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, czynność taka jest kwestią całkowicie ocenną, suwerenną decyzją zamawiającego, uzależnioną od jego wiedzy i doświadczenia w zakresie kosztów świadczenia podobnych dostaw, usług czy robót budowlanych na danym rynku i w danej sytuacji, jak również wynikającą z wiedzy i doświadczenia samego zamawiającego (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 348/25).

Taką ocenę prawną Izba w niniejszym składzie podziela. W rozpoznawanej sprawie Zamawiający nie powziął żadnych wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami. Należało zatem rozważyć, czy na podstawie przedłożonych dokumentów takie wątpliwości w zakresie rażąco niskiej ceny winny się nasunąć.

Zgodnie z art. 534 ust. 1 Pzp strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Oznacza to, że na Odwołującym spoczywał ciężar wykazania braku realności i rynkowości ceny oferty uczestnika postępowania. Skuteczne podważenie oceny Zamawiającego i wykazanie naruszenia prawa wymaga wskazania zauważalnego błędu, tj. możliwego do wyjaśnienia przez pryzmat zasad racjonalnej oceny. Błąd ten winien prowadzić do oceny, że starannie działający zamawiający

postąpiłby w sposób odmienny.

W niniejszej sprawie Zamawiający w sposób wyraźny przewidział w dokumentach zamówienia wynagrodzenie ryczałtowe. Dodatkowo Zamawiający wskazał, że załączone przedmiary są materiałem pomocniczym i nie odzwierciedlają rzeczywistego zakresu przeznaczonego do wykonania w ramach umowy. Wykonawcy zobowiązani byli do podania w ofercie ceny całkowitej, z uwzględnieniem wszystkich kosztów i prac niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia, niezależnie od ujęcia ich w przedmiarze, jeżeli są one konieczne do wykonania zakresu robót w ramach zamówienia. Nadto wykonawcy nie mieli obowiązku opierania się w wycenie na przedmiarze załączonym przez Zamawiającego.

Izba miała na względzie, że ceny wszystkich oferty złożonych w części 1 Postępowania przekroczyły wartość oszacowaną przez Zamawiającego, a jedynie uczestnik postępowania złożył ofertę, której cena nie przekraczała kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. Cena oferty uczestnika postępowania stanowiła ok. 103,3 % wartości zamówienia oszacowanej przez Zamawiającego, zaś cena oferty Odwołującego stanowiła ok. 131,1 % wartości zamówienia oszacowanej przez Zamawiającego. W ocenie Izby, takie różnice w ofertach nie uzasadniały przyjęcia, że cena oferty uczestnika postępowania jest rażąco niska.

Występowanie różnic w pozycjach kosztorysowych poszczególnych wykonawców jest zwykłym zjawiskiem rynkowym. Pomocniczy charakter przedmiarów robót prowadził do sytuacji, w której wykonawcy odmiennie ocenili ryzyko i koszty związane z różnymi elementami zamówienia. Nie oznacza to jednak, że niższy przewidywany nakład pracy czy niższe ceny w niektórych pozycjach kosztorysowych uczestnika postępowania świadczą o braku wyceny całego zakresu zamówienia. Należało mieć na względzie pełną treść dokumentów zamówienia, które przewidywały obowiązek wykonania całości prac, w tym także prac nieujętych w przedmiarach robót.

Odwołujący nie wykazał także, że pozycje kosztorysowe o nr 36, 37 i 47 w ofercie uczestnika postępowania stanowią istotne części składowe ceny oferty. Odwołujący deklarował, że odpowiadały one pozycjom nr 64, 67 i 75 złożonego przezeń kosztorysu. Jednakże nawet w kosztorysie Odwołującego ich wartość nie jest znaczna w kontekście ceny całkowitej oferty Odwołującego.

W konsekwencji, w ocenie Izby, wskazane w odwołaniu pozycje kosztorysowe w realiach niniejszej sprawy nie miały istotnego znaczenia dla oceny rażąco niskiej ceny.

Jeśli brak było podstaw do wezwania uczestnika postępowania do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, to tym bardziej nie zostały spełnione przesłanki do odrzucenia oferty uczestnika postępowania jako zawierającej rażąco niską cenę.

Izba pominęła twierdzenia Odwołującego dotyczące rzekomych niezgodności kosztorysu złożonego przez uczestnika postępowania z dokumentacją projektową.

Okoliczności faktyczne, z których odwołujący chce wywodzić skutki prawne, musi uprzednio przedstawić precyzyjnie w odwołaniu. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, na zarzut składają się podstawa prawna, jak i okoliczności faktyczne, uzasadniające naruszenie wskazanych w odwołaniu przepisów. Zatem zarzut odwołania zawarty w jego wstępnej części należy odczytywać wraz z uzasadnieniem odwołania wskazującym na okoliczności faktyczne, w których odwołujący upatruje niezgodność działania zamawiającego z ustawą (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 9 października 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 82/24).

Brak związania żądaniami odwołania nie oznacza totalnej dowolności Izby w formułowaniu rozstrzygnięcia. Krajowa Izba Odwoławcza musi orzekać w granicach zaskarżenia, które wyznacza treść odwołania. Izba nie jest bowiem strażnikiem całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i w momencie złożenia odwołania nie ma uprawnień do badania każdej czynności bądź zaniechania zamawiającego w postępowaniu, które miały miejsce do chwili złożenia odwołania, ale jest związana ramami odwołania wyznaczonymi przez odwołującego w zarzutach. Izba nie może również brać pod uwagę przy orzekaniu naruszeń przepisów Pzp niebędących przedmiotem zarzutów, a ujawnionych w toku postępowania odwoławczego (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt XXIII Zs 46/23).

Odwołujący dopiero na rozprawie przedstawił swoje stanowisko w zakresie niezgodności kosztorysu złożonego przez uczestnika postępowania z treścią dokumentacji projektowej. Twierdzenia te nie znalazły się w treści odwołania. W konsekwencji Izba pominęła je jako spóźnione, gdyż stanowiły one nowy zarzut, który nie został sformułowany w odwołaniu.

Odrzucenie oferty jest najdotkliwszą sankcją dla wykonawcy. Tym bardziej odrzucenie oferty na podstawie art.

226 ust. 1 pkt 7 Pzp możliwe jest tylko wtedy, gdy zarzut dopuszczenia się przez wykonawcę czynu nieuczciwej konkurencji został udowodniony i uzasadniony, a istnienie jedynie jego podejrzenia jest niewystarczające. To na odwołującym w takim przypadku ciążył obowiązek wykazania, że oferta przystępującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 272/25).

Trudno uznać za uzasadniony zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp poprzez rzekome zaniżenie poszczególnych pozycji kosztorysowych, gdy wartość tych pozycji nie ma wpływu na ostateczny wynik Postępowania. Kryteria oceny ofert dotyczyły bowiem ceny całkowitej za wykonanie zamówienia przy wynagrodzeniu ryczałtowym. Cena całkowita oferty zaś nie odbiegała znacząco od szacowanej wartości ustalonej przez Zamawiającego ani od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

W sprawie nie zaistniały także przesłanki do wezwania uczestnika postępowania do złożenia wyjaśnień w zakresie przedmiotowego środka dowodowego, tj. przedłożonego kosztorysu. Mając na uwadze rozważania przedstawione we wcześniejszej części uzasadnienia brak było bowiem wątpliwości, które winny podlegać wyjaśnieniu. W szczególności Zamawiający nie wymagał od wykonawców żadnych dokumentów na potwierdzenie posiadania przez nich np. odpowiedniego sprzętu.

Zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

W świetle braku potwierdzenia się podstaw do wezwania uczestnika postępowania do złożenia wyjaśnień oraz podstaw odrzucenia oferty uczestnika postępowania, które Odwołujący podniósł w odwołaniu, Zamawiający dokonał wybory oferty uczestnika postępowania w części 1 Postępowania zgodnie z przepisami ustawy i nie naruszył art. 239 ust. 1 Pzp ani art. 17 ust. 2 Pzp.

W konsekwencji uznania zarzutów odwołania za nieuzasadnionych, zostało ono oddalone.

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

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b
w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r.
w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Na koszty postępowania odwoławczego składały się wpis uiszczony przez Odwołującego (10 000 zł) oraz uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego (3 600 zł). Wobec powyższego Izba zasądziła od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 złotych.

Izba oddaliła wniosek uczestnika postępowania o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego, gdyż 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 przewidują możliwość zasądzenia kosztów na rzecz uczestnika postępowania jedynie w przypadku, gdy wniósł on sprzeciw wobec uwzględnienia zarzutów odwołania przez zamawiającego. W niniejszej sprawie nie miało to miejsca.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:……