

**WYROK**

Warszawa, dnia 09 marca 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:**

**Przewodnicząca: Natalia Kurek**

**Protokolantka: Aldona Karpińska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 05 marca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 05 lutego 2026 r. przez Odwołującego – D.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Remontowo – Budowlane SKÓR – BUD z siedzibą w Szamocinie

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Miasto i Gmina Wysoka z siedzibą w Wysokiej przy udziale Uczestnika przystępującego po stronie Zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: (1) EL Budownictwo Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chodzieży i (2) S.L. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlane S.L. z siedzibą w Chodzieży

**orzeka:**

1. oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego 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.

Przewodnicząca .....

**Sygn. akt: KIO 537/26**

**UZASADNIENIE**

Miasto i Gmina Wysoka z siedzibą w Wysokiej (dalej jako Zamawiający), prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym o którym stanowi art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024, poz. 1320, dalej jako PZP, Pzp, pzp) pod nazwą: Termomodernizacja budynków Szkoły Podstawowej im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Wysokiej” znak postępowania ZP.271.32.2025 (dalej także jako postępowanie). Postępowanie zostało podzielone na dwie części.

Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00553743 z dnia 25 listopada 2025 r.

W dniu 05 lutego 2026 r. wykonawca D.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Usługi Remontowo – Budowlane SKÓR – BUD z siedzibą w Szamocinie (dalej jako Odwołujący) wniósł odwołanie od części pierwszej postępowania wobec czynności Zamawiającego polegającej na:

1. odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp jako rzekomo zawierającej rażąco niską cenę;
2. wyborze jako najkorzystniejszej oferty konsorcjum EL Budownictwo Sp. z o.o. – Przedsiębiorstwo Budowlane S.L..

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 1 i 6 Pzp poprzez błędną ocenę złożonych wyjaśnień i dowodów oraz przyjęcie, że Odwołujący nie wykazał realności ceny, mimo że wyjaśnienia potwierdzały zgodność kalkulacji z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu oraz realiami rynkowymi;
2. art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego;
3. art. 239 ust. 1 Pzp poprzez wybór oferty niebędącej najkorzystniejszą w rozumieniu ustawy;
4. art. 16 pkt 1 i 2 Pzp zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, przejrzystości postępowania i jego proporcjonalności.

Odwołujący wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania w całości;
2. unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego;
3. unieważnienie czynności wyboru oferty konsorcjum EL Budownictwo – S.L.;
4. nakazanie Zamawiającemu powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego;
5. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego;

6.na wypadek dalszych czynności odwołującego o zastosowanie środków ochrony tymczasowej – zakaz zawarcia umowy do czasu rozstrzygnięcia odwołania (art. 577 pzp)

Ponadto, Odwołujący wniósł o zobowiązanie Zamawiającego do wyjaśnienia, czy i w jakim zakresie po otwarciu ofert przedstawiciele wybranego wykonawcy odbywali spotkania z przedstawicielami Zamawiającego, w tym z osobami decyzyjnymi, oraz jaki był ich przedmiot.

Do postępowania odwoławczego zgłoszenie przystąpienia po stronie Zamawiającego złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia – (1) EL Budownictwo Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chodzieży i (2) S.L. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlane S.L. z siedzibą w Chodzieży (dalej także jako Konsorcjum). Konsorcjum swoje stanowisko w sprawie przedstawiło w treści swojego przystąpienia.

Pismem z dnia 02 marca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Zamawiający w swoim piśmie wniósł o oddalenie odwołania i przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Odwołujący w dniu 04 marca 2026 r. złożył pismo procesowe.

#### **Izba ustaliła następujący stan faktyczny:**

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym o którym stanowi art. 275 pkt 2 PZP, którego przedmiotem jest termomodernizacja budynków Szkoły Podstawowej im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Wysokiej w podziale na dwie części:

Część 1: Termomodernizacja budynku szkolnego A wraz z montażem instalacji fotowoltaicznej oraz termomodernizacja budynku szkolnego B.

Część 2: Przebudowa odcinka sieci kanalizacji deszczowej wraz z budową zbiornika na magazynowanie wód opadowych na terenie boiska przy Szkole Podstawowej im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Wysokiej.

Jak wynika z treści Rozdziału 17 SWZ – Opis kryteriów oceny ofert, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, Zamawiający dla obu części przyjął takie same kryteria oceny ofert tj. cena – waga 60 i okres gwarancji na wykonane roboty budowlane – waga 40.

W świetle 17.2 SWZ – Za ofertę najkorzystniejszą zostanie uznana oferta, która uzyska najwięcej punktów.

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia w postępowaniu w odniesieniu do części pierwszej zostało złożonych piętnaście ofert zgodnie z poniższym zestawieniem:

W dniu 13 stycznia 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 PZP skierował do Odwołującego wezwanie do wyjaśnienia zaoferowanej przez Odwołującego ceny i złożenia dowodów. W ocenie Zamawiającego zaoferowana przez Odwołującego cena budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, Odwołujący pismem z dnia 15 stycznia 2026 r. złożył wyjaśnienia. Załącznikami do wyjaśnień Odwołującego było zestawienie sprzętu oraz 7 kosztorysów, przy czym Odwołujący złożył wyłącznie strony tytułowe kosztorysów.

Zamawiający w dniu 03 lutego 2026 r. opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty dla obu części. W części pierwszej za najkorzystniejszą ofertę została uznana oferta Konsorcjum. Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP

**Izba po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron oraz Przystępującego zawarte w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie oraz przystąpieniu do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.**

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych, skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP – tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie skutecznie zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia - (1) EL Budownictwo Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chodzieży i (2) S.L. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlane S.L. z siedzibą w Chodzieży.

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania, oraz wszystkie wnioskowane przez Strony dowody z dokumentów. Izba nie znalazła podstaw do pominięcia któregokolwiek z dowodów z dokumentów na podstawie

art. 541 PZP.

Izba oddaliła zgłoszony przez Odwołującego wniosek dowodowy – „(...) zobowiązanie Zamawiającego do wyjaśnienia, czy i w jakim zakresie po otwarciu ofert przedstawiciele wybranego wykonawcy odbywali spotkania z przedstawicielami Zamawiającego, w tym z osobami decyzyjnymi, oraz jaki był ich przedmiot.”. Odwołujący nie przedstawił żadnych argumentów wykazujących zasadność wniosku dowodowego. Odwołujący jest uprawniony składać wnioski dowodowe do czasu zamknięcia rozprawy, ale nie oznacza to, że uprawnienie to ma charakter nieograniczony. Zgodnie z art. 541 Pzp Izba pomija dowody złożone jedynie dla zwłoki. Wniosek dowodowy, który w sposób oczywisty wywołałby wydłużenie postępowania odwoławczego musi być przynajmniej uzasadniony – wykonawca winien wykazać, że nie był w stanie wykazać określonego faktu innymi dowodami. Nie może być jednak tak, że wykonawca poprzestaje na twierdzeniu co do określonego faktu, a ciężar dowodu w tym zakresie przerzuca na Izbę. Zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą, to na Odwołującym spoczywa obowiązek wykazania okoliczności, z których wywodzi skutki prawne.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie, Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia, Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują następujące przepisy:

Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2)przejrzysty;
- 3)proporcjonalny.

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, ich istotnych części składowych.

Art. 224 ust. 6 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.

Art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP: Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Art. 239 PZP:

- 1.Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
- 2.Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że treść skierowanego przez zamawiającego do wykonawcy wezwania do wyjaśnienia ceny determinuje treść składanych przez wykonawcę wyjaśnień. Zamawiający dokonuje oceny złożonych przez wykonawcę wyjaśnień przez pryzmat skierowanego do wykonawcy wezwania. Jak wynika z treści wystosowanego przez Zamawiającego do Odwołującego wezwania, Zamawiający oczekiwał od Wykonawcy wyjaśnienia ceny, którą Odwołujący zadeklarował w formularzu ofertowym, przy czym dopuszczalny był bardzo wysoki poziom ogólności, a także wyjaśnienia „(...) 1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; 2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.” oraz złożenia dowodów w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę sposób skonstruowania przez Zamawiającego wezwania, należy stwierdzić, że Odwołujący w prawidłowy sposób wyjaśnił przyjęte przez niego koszty pracy. Wykonawca uwzględnił stawkę roboczogodziny w kwocie 31,50 zł brutto za godzinę, a zatem wyższą od minimalnej stawki godzinowej obowiązującej w 2026 r. tj. 31,40 zł brutto. Jednakże w treści złożonych przez Odwołującego wyjaśnień próżno szukać informacji dotyczących zgodności zaoferowanej przez Wykonawcę ceny „(...) z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego,

obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie". Nadto, złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia są bardzo ogólne, a załączone do wyjaśnień dowody w postaci kosztorysów ofertowych niekompletne (Odwołujący załączył wyłącznie pierwsze, tytułowe strony siedmiu kosztorysów ofertowych). Wspomniane tytułowe strony kosztorysów ofertowych budzą wątpliwości co do możliwości skalkulowania przez Odwołującego na ich podstawie ceny w postępowaniu, bowiem widnieją na nich daty sprzed terminu publikacji ogłoszenia o zamówieniu oraz publikacji postępowania na platformie zakupowej. W tym miejscu należy zauważyć, że postępowanie zostało wszczęte w dniu 25 listopada 2025 r., podczas gdy daty figurujące na stronach tytułowych kosztorysów to odpowiednio: 24 listopada 2025 r., 17 września 2025 r., 20 listopada 2024 r., 13 listopada 2024 r. oraz 22 września 2025 r.

Odwołujący w złożonych przez siebie wyjaśnieniach twierdzi, że regularnie korzysta z rabatów, upustów i promocji oferowanych przez podmioty partnerskie w zakresie nabywania materiałów, urządzeń, narzędzi, części zamiennych i wszelkich elementów wykorzystywanych w pracach budowlanych, na dowód czego składa załącznik nr 1 – przykładową fakturę z rabatem. Jednakże taka faktura nie została przez Odwołującego do jego wyjaśnień dołączona.

Procedura wyjaśnienia ceny przewidziana w art. 224 ust. 1 PZP służy weryfikacji realności zaoferowanej przez wykonawcę ceny w sytuacji powstania uzasadnionych wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia za cenę wskazaną w ofercie. Zamawiający nie ma obowiązku uprzedniego wykazania nierealności ceny, przeciwnie, to Odwołujący wezwany do złożenia wyjaśnień zobowiązany był wykazać, że zaoferowana przez niego cena ma charakter realny, rynkowy i pozwala na prawidłową realizację zamówienia. Powstanie wątpliwości po stronie Zamawiającego, skutkowało skierowaniem do Wykonawcy wezwania do wyjaśnienia ceny i złożenia dowodów w tym zakresie. Samo wystosowanie przez Zamawiającego wezwania nie stanowi naruszenia przepisów PZP, lecz jest wyrazem realizacji przez Zamawiającego jego obowiązku z zakresu należytej staranności przy ocenie ofert.

Nadto, Odwołujący w odwołaniu zarzucił, że Zamawiający wezwał wyłącznie Odwołującego do złożenia wyjaśnień w trybie przewidzianym w art. 224 ust. 1 PZP. Jednocześnie Zamawiający nie skierował wezwania w ww. trybie do wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Zgodnie z treścią art. 224 ust. 2 PZP, w przypadku, gdy cena oferty jest niższa o co najmniej 30 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług lub od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, domniemywa się wystąpienie rażąco niskiej ceny i Zamawiający jest zobowiązany do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień. Także w sytuacji, gdy cena budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości należytego wykonania zamówienia, Zamawiający ma prawo wszcząć procedurę wyjaśniającą. Cena brutto zaoferowana przez Odwołującego była niższa o 23,5 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Zdaniem Zamawiającego, „różnica ta, w powiązaniu z charakterem przedmiotu zamówienia oraz strukturą kosztów jego realizacji, uzasadniała powzięcie wątpliwości co do realności kalkulacji ceny i zasadności skierowania wezwania w trybie art. 224 ust. 1 Pzp.". Tymczasem oferta wybranego Konsorcjum nie wykazała analogicznych cen. Jej cena była wyższa od ceny zaoferowanej przez Wykonawcę o kwotę 253 693,35 zł, jak również pozostawała w relacji do wartości zamówienia i pozostałych ofert na poziomie, który nie budził obiektywnych wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Wobec braku przesłanek ustawowych Zamawiający nie był zobowiązany do wszczynania procedury, o której stanowi art. 224 ust. 1 PZP.

Ponadto, jak wynika z treści odwołania, Odwołujący zarzucił także Zamawiającemu, że w przypadku uznania przedstawionych przez Wykonawcę wyjaśnień za niewystarczające, na Zamawiającym ciążył obowiązek ponownego wezwania Odwołującego o złożenie wyjaśnień. W świetle art. 224 ust. 1 PZP, Zamawiający wzywa wykonawcę do złożenia wyjaśnień, jeżeli cena oferta budzi wątpliwości. Przytoczony przepis nie nakłada na Zamawiającego obowiązku wielokrotnego wzywania wykonawcy do złożenia wyjaśnień ani nie dopuszcza prowadzenia z wykonawcą swego rodzaju dialogu celu uzupełnienia braków w pierwotnie złożonych wyjaśnieniach. Procedura badania ceny nie ma charakteru negocjacyjnego i nie może prowadzić do umożliwienia wykonawcy wyjaśnienia ceny w inny niż dotychczas sposób.

Z powyższego wynika, że Odwołujący nie wykazał realności zaoferowanej przez niego ceny. Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie potwierdzały zgodności jego ceny z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie oraz realiami rynkowymi.

Konsekwencją oddalenia zarzutu 1 odwołania jest odrzucenie oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 i wybór jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Konsorcjum.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca .....