Sygn. akt: KIO 539/26

WYROK

Warszawa, dnia 27 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Matecka
Protokolant:Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu6 lutego 2026 r. przez wykonawcę J.P. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą G.S. w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa - 15 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Szczecinie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset 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 539/26

Uzasadnienie

Zamawiający Skarb Państwa - 15 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Szczecinie (dalej: „Zamawiający") prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r., w trybie podstawowym bez negocjacji, postępowanie o udzielenie zamówienie pn. „Konserwacja i naprawa awaryjna agregatów prądotwórczych oraz konserwacja instalacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego w kompleksach wojskowych będących w rejonie działania 15 WOG Szczecin". Przedmiot zamówienia został podzielony na dwie części: część 1 pn. „Konserwacja i naprawa awaryjna agregatów prądotwórczych zainstalowanych w kompleksach wojskowych zlokalizowanych w rejonie działania 15 WOG" oraz część 2 pn. „Konserwacja instalacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego zainstalowanych w kompleksach wojskowych zlokalizowanych w rejonie działania 15 WOG". Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 9 stycznia 2026 r. nr 01-092026/BZP 00015853/01.

W dniu 6 lutego 2026 r. wykonawca J.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą G.S. (dalej: „Odwołujący") wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części 2 zamówienia.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

1) art. 224 ust. 1, 5 i 6 ustawy Pzp – przez uznanie za wystarczające wyjaśnień rażąco niskiej ceny, które nie wykazują realności zaoferowanej ceny i mają charakter ogólnikowy oraz deklaratywny, niepoparty rzetelną kalkulacją kosztów i dowodami;

2) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Elektrotechnika B.M., mimo że złożone wyjaśnienia nie dowodzą, że cena oferty nie jest rażąco niska;

3) art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp – przez naruszenie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, polegające na wyborze oferty nierealnej ekonomicznie kosztem ofert rzetelnie skalkulowanych.

Odwołujący wniósł o:

– unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawcy Elektrotechnika B.M.;

- nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty tego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp jako zawierającej rażąco niską cenę niewykazaną w złożonych wyjaśnieniach.

Uzasadniając podniesione zarzuty Odwołujący przedstawił następujące stanowisko:

Zamawiający wszczął procedurę badania rażąco niskiej ceny wobec oferty wykonawcy Elektrotechnika B.M., wskazując, że cena tej oferty jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia oraz od średniej arytmetycznej złożonych ofert. W wezwaniu Zamawiający trafnie podkreślił, że wyjaśnienia nie mogą mieć charakteru ogólnego oraz że muszą wykazywać prawidłowość kalkulacji ceny wraz z dowodami. Zdaniem Odwołującego, złożone przez ww. wykonawcę wyjaśnienia nie spełniają tych wymogów i nie wykazują realności ceny, w szczególności dlatego, że:

- opierają realizację całego zamówienia na założeniu zaledwie 40 godzin pracy miesięcznie, podczas gdy zamówienie obejmuje 13 kompleksów wojskowych oraz obowiązek wykonywania regularnych testów miesięcznych i rocznych, które nie są testami automatycznymi, lecz wykonywanymi ręcznie, wymagającymi sprawdzenia każdej oprawy osobno oraz fizycznego odwiedzenia miejsca montażu; ponadto zakres obejmuje dojazdy do wielu lokalizacji oddalonych od siebie o kilkadziesiąt kilometrów – wykonawca wskazuje jedynie koszt paliwa, nie uwzględniając czasu pracy kierowcy i pracowników, sporządzania dokumentacji, raportów i protokołów;
- nie zawierają pełnej i rzetelnej struktury kosztów, w szczególności: rzeczywistego nakładu roboczogodzin, kosztów dojazdów, kosztów materiałów, kosztów dokumentacji oraz kosztów pośrednich prowadzenia działalności (w tym m.in. kosztów pracy, składek, administracji i utrzymania zaplecza technicznego);
- nie odnoszą przyjętych założeń do rzeczywistego zakresu obowiązków wynikających z SWZ, lecz opierają się na deklaracjach o doświadczeniu i możliwościach wykonawcy, bez wykazania, że przy tak niskiej cenie wykonanie zamówienia jest realne i zgodne z wymaganiami Zamawiającego.

Wyjaśnienia te mają charakter deklaratywny, nie są poparte konkretną, sprawdzalną kalkulacją ani dowodami, a tym samym nie wykazują, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na wykonawcy, który złożył wyjaśnienia – ciężar ten nie został udźwignięty.

Ponadto, Odwołujący podkreślił, że zgodnie z Charakterystyką Przedmiotu Zamówienia wykonawca zobowiązany jest do opracowania i aktualizacji rysunków instalacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego, które mają być podpisane przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Oznacza to konieczność poniesienia realnego kosztu związanego z udziałem osoby posiadającej wymagane uprawnienia. Tymczasem w złożonych wyjaśnieniach brak jest jakiejkolwiek pozycji kosztowej odnoszącej się do zaangażowania rzeczoznawcy lub zakupu takiej usługi. Pominięcie tego obowiązkowego elementu zamówienia w kalkulacji kosztów jednoznacznie potwierdza, że wyjaśnienia nie obejmują pełnego zakresu świadczenia i nie wykazują realności zaoferowanej ceny. Skoro wykonawca nie uwzględnił w kalkulacji kosztu obowiązkowego elementu zamówienia, jakim jest udział rzeczoznawcy, to złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uznane za rzetelne i kompletne w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp.

Pismem z dnia 23 marca 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Pismem z dnia 20 stycznia 2026 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, zwrócił się do wykonawcy B.M. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Elektrotechnika B.M. (dalej jako: „Wykonawca Elektrotechnika B.M.") o udzielenie wyjaśnień w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny w celu ustalenia, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W ww. wezwaniu Zamawiający wskazał:

„Cena złożonej przez Państwa oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w dokumentach postępowania, za zaoferowaną w ofercie cenę, ponieważ cena Państwa oferty jest niższa o ponad 30% od: wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert.

Zamawiający szczegółowo opisał przedmiot zamówienia w:

• Dokumentacji (załącznik nr 3B do SWZ), w której wskazał zakres czynności do wykonania, jak również swoje wymagania i warunki wykonania usługi jakie każdy z Wykonawców zobowiązany był uwzględnić w swojej ofercie.

W celu ustalenia, czy złożona przez Wykonawcę oferta zawiera rażąco niską cenę, Zamawiający zwraca się do Wykonawcy o udzielenie wyjaśnień (w tym, np. złożenie dowodów stanowiących dokumenty pomocnicze wskazujące na skalkulowanie ceny ofertowej), dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Zamawiający oceniając wyjaśnienia, zgodnie z art. 224 ust. 3 ustawy Pzp, będzie brał pod uwagę, w szczególności:

–oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę,

–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 o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

–zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

oraz :

–zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;

–wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;

–zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

–zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;

–wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy

Zgodnie z art. 224 ust 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na Wykonawcy. Zamawiający odrzuci ofertę Wykonawcy – na podstawie art. 226 ust 1 ustawy Pzp, w przypadku nieprzedłożenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Zamawiający wskazuje, że wyjaśnienia nie mogą mieć charakteru ogólnego i ograniczać się do zapewnienia, że Wykonawca zrealizuje zamówienie zgodnie z wymaganiami za przedstawioną cenę ofertową. Wyjaśnienia wraz z załączonymi dowodami, winny potwierdzać prawidłowość dokonanej kalkulacji cenowej.”

Odpowiedzi na ww. wezwanie Wykonawca Elektrotechnika B.M udzielił pismem z dnia 23 stycznia 2026 r.

Rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu Izba kierowała się m.in. treścią wezwania Zamawiającego wystosowanego do Wykonawcy Elektrotechnika B.M. Wezwane to miało ogólny charakter w tym sensie, że Zamawiający nie wskazał konkretnych wymagań w odniesieniu do wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, lecz przede wszystkim odwołał się do treści obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy Pzp. W związku z tym, również odpowiedź udzielona przez wykonawcę nie musiała zawierać szczegółowych wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny. Dotyczy to w szczególności kalkulacji ceny, w zakresie której za wystarczające należy uznać przedstawienie składników kosztowych. Wykonawca Elektrotechnika B.M. taką ogólną kalkulację przedstawił. Odwołujący zarzucił, że wyjaśnienia przedstawione przez Wykonawcę Elektrotechnika B.M. nie zawierają pełnej i rzetelnej struktury kosztów. Należy jednak zauważyć, że przedstawione w tym zakresie przez Odwołującego uzasadnienie jest bardzo ogólne, a nadto nie został postawiony zarzut zaniechania wezwania ww. wykonawcy do przedstawienia uzupełniających wyjaśnień. W ocenie składu

orzekającego Izby, wobec ogólnego charakteru wezwania wystosowanego przez Zamawiającego, nieuprawnione byłoby odrzucenie oferty Wykonawcy Elektrotechnika B.M. bez umożliwienia mu przedstawienia uzupełniających wyjaśnień. Czyniąc założenie, że istotnie kalkulacja ceny przedstawiona przez Wykonawcę Elektrotechnika B.M. powinna obejmować szerszy zakres kosztów, to niezależnie od konieczności postawienia zarzutu zaniechania skierowania do tego wykonawcy wezwania do udzielenia dodatkowych wyjaśnień, Odwołujący powinien przedstawić szersze uzasadnienie, dlaczego uwzględnienie w ramach wyjaśnień konkretnych czynników kosztotwórczych ma znaczenia dla możliwości oceny, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska – tj. że chodzi o istotne elementy składowe ceny. W przypadku nakazania Zamawiającemu wezwania wykonawcy do udzielenia dodatkowych wyjaśnień konieczne jest sprecyzowanie ich zakresu. Odwołujący zarzucił również, że Wykonawca Elektrotechnika B.M. przyjął założenie zbyt małej liczby godzin pracy miesięcznie. Jednakże Odwołujący nie przedstawił żadnych konkretnych okoliczności oraz wyliczeń celem wykazania tego twierdzenia. Zarzut, że wyjaśnienia nie odnoszą się do rzeczywistego zakresu obowiązków wynikających z SWZ jest na tyle ogólny, że odniesienie się do niego nie jest możliwe. Obowiązek potwierdzenia wyjaśnień załączonymi do nich dowodami należy rozumieć jako obowiązek przedstawienia dowodów w takim zakresie, a jakim jest to niezbędne w świetle treści wezwania zamawiającego i przedmiotu zamówienia, na które prowadzone jest postępowanie. Nie chodzi o złożenie jakichkolwiek dowodów tak, aby tylko wypełnić obowiązek wynikający z przepisów ustawy Pzp. Z odwołania nie wynika których konkretnie dowodów brakuje w ramach wyjaśnień ceny Wykonawcy Elektrotechnika B.M. Należy zaznaczyć, że nie zawsze złożenie takich dowodów jest konieczne. Ponadto, Odwołujący zarzucił, żezgodnie z Charakterystyką Przedmiotu Zamówienia wykonawca zobowiązany jest do opracowania i aktualizacji rysunków instalacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego, które mają być podpisane przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Zdaniem Odwołującego, oznacza to konieczność poniesienia realnego kosztu związanego z udziałem osoby posiadającej wymagane uprawnienia. Po pierwsze, Odwołujący nie wskazał konkretnego fragmentu dokumentów zamówienia wprowadzającego ww. obowiązek. Jak natomiast stwierdził Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, dotyczy to ewentualnych zmian, które mogą być wprowadzone w trakcie trwania umowy, ale na obecnym etapie nie są planowane. Przede wszystkim jednak, Odwołujący nie wykazał jaki jest koszt zrealizowania ww. obowiązku i - zakładając konieczność jego uwzględnienia w ramach kalkulacji ceny – czy nie będzie możliwe pokrycie kosztów w tym zakresie z kwoty przewidzianej przez Wykonawcę Elektrotechnika B.M. jako zysk z realizacji zamówienia. Natomiast złożony przez Odwołującego dowód, stanowiący wydruk wiadomości mejl, nie dotyczy umowy, na której prowadzone jest obecne postępowanie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 zd. pierwsze 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: