

**WYROK**

Warszawa, dnia 27 marca 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

**Przewodniczący:Maciej Sikorski**

**Protokolantka:Aldona Karpińska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lutego 2026 r. przez wykonawcę **ATREM Spółka Akcyjna z siedzibą w Bydgoszczy** w postępowaniu prowadzonym przez **PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie**, w imieniu której postępowanie prowadzi: PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna Oddział Białystok

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego **EKTO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zaściankach**

**orzeka:**

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie, w imieniu której postępowanie prowadzi: PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna Oddział Białystok:

- unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
- ponowne wezwanie wykonawcy EKTO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zaściankach do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny,
- dokonanie ponownej oceny ofert.

2.kosztami postępowania obciąża zamawiającego PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie, w imieniu której postępowanie prowadzi: PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna Oddział Białystok i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

- a)20.000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy),
- b)3.600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),
- c)69 zł 00 gr (słownie: sześćdziesiąt dziewięć złotych zero groszy),

poniesione przez wykonawcę ATREM Spółka Akcyjna z siedzibą w Bydgoszczy tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu na posiedzenie Izby,

- d)3.600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie, w imieniu której postępowanie prowadzi: PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna Oddział Białystok tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od zamawiającego – PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie, w imieniu której postępowanie prowadzi: PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna Oddział Białystok– na rzecz wykonawcy ATREM Spółka Akcyjna z siedzibą w Bydgoszczy kwotę 23.669 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia trzy tysiące sześćset sześćdziesiąt dziewięć złotych zero groszy), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, 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:.....

**Uzasadnienie**

Zamawiający – PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie, w imieniu której postępowanie prowadzi: PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna Oddział Białystok– prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej: PZP), którego przedmiotem są roboty budowlane polegające na budowie systemu rozłączników sterowanych

radiem na terenie działalności PGE Dystrybucja S.A. Oddział Białystok RE Białystok Miasto.

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 PZP.

Pismem z dnia 6 lutego 2026 r. wykonawca ATREM Spółka Akcyjna z siedzibą w Bydgoszczy (dalej: Odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego, polegających na:

*wadliwej ocenie i badaniu ofert wraz z wadliwym wyborem najkorzystniejszej oferty, poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny i zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy EKTO sp. z o.o. (dalej jako „Wykonawca” lub „EKTO”), pomimo, że Wykonawca nie złożył wyjaśnień spełniających wymagań określonych w art. 224 Pzp, co w konsekwencji powoduje, że oferta Wykonawcy jest ofertą zawierającą rażąco niską cenę i koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, naruszając tym samym również zasadę równego traktowania wykonawców.*

W oparciu o powyższe, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

*art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 224 ust. 4-5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny i zaniechaniu odrzucenia oferty Wykonawcy, pomimo że nie złożył wyjaśnień spełniających wymagań określonych w art. 224 Pzp, co w konsekwencji powoduje, że oferta zawiera rażąco niską cenę i koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, tym samym Zamawiający naruszył również zasadę równego traktowania wykonawców;*

*a w konsekwencji naruszenie art. 239 ust. 1-2 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp poprzez wybór oferty Wykonawcy jako najkorzystniejszej.*

W konsekwencji powyższego, Odwołujący wniósł o:

- uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienie czynności oceny ofert oraz unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,*
- odrzucenie oferty EKTO ze względu na to, że zawiera ona rażąco niską cenę oraz koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp),*
- przeprowadzenie ponownej oceny ofert.*
- zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentacji wg przedstawionych na rozprawie rachunków;*

Pismem z dnia 12 lutego 2026 r. EKTO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zaściankach zgłosiła przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego (dalej: EKTO).

Wykonawca EKTO pismem z dnia 14 marca 2026 r. przedłożył pismo przygotowawcze, w którym zaprezentował argumentację popierającą stanowisko Zamawiającego.

Zamawiający w piśmie datowanym na dzień 23 marca 2026 r. przedstawił odpowiedź na odwołanie wnosząc o:

1. oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego;
2. zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego zwrotu kosztów postępowania, zgodnie z fakturą przedstawioną na rozprawie.

**Izba ustaliła, co następuje:**

Zamawiający po przeprowadzeniu aukcji elektronicznej, w toku postępowania, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP, wezwał wszystkich wykonawców (cztery podmioty), którzy zaoferowali ceny całkowite ofert niższe o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz niższe o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen złożonych ofert po rundzie aukcji elektronicznej, do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty.

W postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego zostały złożone 3 oferty posiadające cenę zbliżoną do ceny wskazanej w ofercie EKTO przez: (1) Odwołującego, (2) A.K., oraz (3) ENEL Sp. z o.o., przy czym oferta Odwołującego była droższa o 45.510 zł, to jest o 0,54 % od oferty EKTO.

Pismem z dnia 17 grudnia 2025 r. Zamawiający skierował do EKTO, wezwanie do złożenia wyjaśnień, w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny wg przygotowanego przez Zamawiającego Załącznika nr 1 (*Wyjaśnienia dotyczące elementów cenotwórczych (formularz)*) do wezwania.

Ponadto Zamawiający wskazał, że dopuszczalne jest złożenie przez Wykonawcę wyjaśnień w innej formie niż formularz wskazany powyżej przez Zamawiającego, niemniej wyjaśnienia powinny zawierać co najmniej elementy wskazane w przesłanym Załączniku nr 1.

Powyższe wezwanie nie zawierało żadnej adnotacji, z treści której mogłoby wynikać, że Zamawiający oczekuje przedłożenia przez EKTO dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu lub ich istotnych części składowych.

W określonym przez Zamawiającego terminie wykonawca EKTO przedłożył uzupełniony Załącznik nr 1.

Zgodnie z oświadczeniem Zamawiającego zawartym w odpowiedzi na odwołanie (pismo z dnia 23 marca 2026 r.) Zamawiający nie wymagał w treści wezwania skierowanego do EKTO, złożenia jakichkolwiek dowodów (np. str. 5 Odpowiedzi na odwołanie).

#### **Izba zważyła co następuje:**

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Wnioski dowodowe złożone przez Odwołującego Izba pominęła jako niemające istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w oparciu o art. 531 PZP *a contrario*.

Odnosząc się do wniosków dowodowych zaoferowanych przez EKTO, Izba pominęła te dowody, albowiem nie jest rolą Izby ocena dowodów składanych w celu wyjaśnienia zaoferowanej ceny dopiero na rozprawie. Tego rodzaju dowody powinny być ocenione przez Zamawiającego, Izba natomiast ocenia prawidłowość czynności dokonanych przez Zamawiającego w zakresie przedstawionych wyjaśnień.

Izba na wstępie zaznacza, że uczestnicy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Taki stan rzeczy skutkuje koniecznością oceny tak działań, jak i zaniechań tych podmiotów, na płaszczyźnie definiowanej przez art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego w związku z art. 8 ust. 1 PZP. Otóż zgodnie z dyspozycją powołanej regulacji:

*Należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.*

Tym samym próg należytej staranności w stosunku do Zamawiającego, jak i wykonawców, jest z definicji wyższy.

Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP w zw. z art. 224 ust. 4-5 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 PZP poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny i zaniechaniu odrzucenia oferty Wykonawcy, pomimo że nie złożył on wyjaśnień spełniających wymagania określone w art. 224 PZP, co w konsekwencji powoduje, że oferta zawiera rażąco niską cenę i koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, a tym samym Zamawiający naruszył również zasadę równego traktowania wykonawców, Izba zarzut ten uznała za zasadny nie w zakresie oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny, ale z perspektywy niedopełnienia przez Zamawiającego obowiązku wynikającego z treści dyspozycji art. 224 ust. 2 pkt 1) w zw. z ust. 1 PZP.

W tym miejscu Izba wskazuje, że nie jest związana postawionym przez Odwołującego zarzutem naruszenia konkretnych przepisów prawa, ale okolicznościami faktycznymi podniesionymi przez Odwołującego (*da mihi factum dabo tibi ius*). Z tego też względu żądania Odwołującego odrzucenia oferty EKTO na obecnym etapie Izba uznała za przedwczesne.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na treść dyspozycji art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) PZP

*1. 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.*

*2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:*

*1) 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, 5a 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;*

Jak wynika z cytowanego ust. 1, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, jeżeli zaoferowana cena budzi wątpliwości zamawiającego. Izba zwraca uwagę na fakt konieczności żądania złożenia dowodów w sytuacji, gdy zamawiający ma wątpliwości do zaoferowanej ceny. Inaczej mówiąc, jeżeli zamawiający ma wątpliwości co do zaoferowanej ceny – żąda przedstawienia dowodów.

Nie budzi wątpliwości, iż ust. 2 art. 224 ma charakter kwalifikowany w stosunku do ust. 1, albowiem w ust. 2 nie ma

mowy o jakichkolwiek wątpliwościach po stronie zamawiającego a wyłącznie o prostej operacji matematycznej – zaoferowana cena jest niższa o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należy podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

Jak sam Zamawiający wskazał w wezwaniu do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, podstawą do żądania wyjaśnień był fakt zaoferowania przez EKTO ceny całkowitej oferty niższej o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należy podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz niższej o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen złożonych ofert po rundzie aukcji elektronicznej.

Zatem jeżeli w sytuacji opisanej w art. 224 ust. 1 PZP, zamawiający ma wątpliwości i jest zobowiązany treścią tego przepisu, aby żądać przedstawienia dowodów przez wykonawcę, to obowiązek taki tym bardziej istnieje w sytuacji, o której mowa w dyspozycji art. 224 ust. 2 pkt 1) PZP, jako że dyspozycja ta wprost do ust. 1 referuje.

Przepis art. 224 ust. 2 pkt 1) PZP ma charakter imperatywny i nie może być przez zamawiającego modyfikowany czy realizowany w części. Inaczej mówiąc, w sytuacji, gdy zaoferowana cena jest niższa o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należy podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu, zamawiający ma obowiązek ustawowy nie tylko wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień, ale również do żądania przedstawienia dowodów na ich poparcie. Wezwanie do złożenia wyjaśnień oraz żądanie przedstawienia dowodów we wskazanej sytuacji stanowi koniunkcję.

W rozpoznawanej sprawie, Zamawiający nie sprostął obowiązkowi wynikającemu z treści art. 224 ust. 2 pkt 1) PZP, albowiem wezwanie skierowane do EKTO w zakresie wyjaśnienia zaoferowanej ceny nie zawierało żądania do przedstawienia dowodów na poparcie składanych wyjaśnień, pomimo tego, że cytowany przepis dowodów takich wymagał.

Tym samym, Izba uznała wezwanie kierowane do EKTO do wyjaśnienia zaoferowanej ceny za obarczone wadą wykluczającą możliwość prawidłowej i rzetelnej oceny złożonych wyjaśnień. Wadą, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, jest brak zobowiązania wykonawcy przez Zamawiającego do przedstawienia dowodów na poparcie argumentacji prezentowanej w złożonych wyjaśnieniach. Podkreślenia wymaga, że złożenie wyjaśnień wraz z dowodami służy nie tylko zamawiającemu do oceny, czy cena zaoferowana przez wykonawcę, jest ceną rażąco niską, ale w również innym wykonawcom oraz Krajowej Izbie Odwoławczej do kontroli prawidłowości czynności zamawiającego. Zamawiający poprzez zaniechanie żądania dowodów kontrolę tę uniemożliwił.

Tym samym argumentację Zamawiającego ukierunkowaną na wykazanie braku obowiązku po jego stronie do żądania przedłożenia środków dowodowych, w świetle art. 224 ust. 2 pkt 1) w zw. z ust. 1 PZP, Izba uznała za chybioną.

W tym stanie rzeczy, wobec uchybienia przez Zamawiającego przepisowi art. 224 ust. 2 pkt 1) w zw. z ust. 1 PZP, konieczne jest powtórzenie czynności oceny ofert, w tym oferty EKTO, po uprzednim prawidłowym, t.j. zgodnym z dyspozycją cytowanego przepisu wezwaniem EKTO do złożenia wyjaśnień.

W konsekwencji powyższego, Izba uznała za zasadny zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 – 2 PZP w zw. z art. 17 ust. 2 PZP.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 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).

Przewodniczący:.....