

WYROK

Warszawa, dnia 27 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 9 lutego 2026 r. przez Odwołującego - wykonawcę Wysowa Mosty Sp. z o.o. z siedzibą w Stanisławowie Pierwszym w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego - Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie

przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego - wykonawcy Strabag sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą zwrot uzasadnionych kosztów poniesionych przez Zamawiającego.

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:.....

KIO 609/26

UZASADNIENIE

Zamawiający - Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Przebudowę drogi wojewódzkiej nr 632 na odcinku od km 65+765 do km 66+080 wraz z przebudową mostu w m. Stanisławów Pierwszy w km 65+947.”.

Ogłoszenie o przedmiotowym zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2025/BZP 00506676 z dnia 30.10.2025 r.

W dniu 9 lutego 2026 r. Odwołujący - wykonawca Wysowa Mosty Sp. z o.o. z siedzibą w Stanisławowie Pierwszym wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec:

- 1) czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- 2) czynności wyboru najkorzystniejszej oferty Wykonawcy Strabag Sp. z o.o. (dalej: „Przystępujący”),
- 3) zaniechania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej złożonej w Postępowaniu,
- 4) zaniechanie czynności rzetelnego badania i oceny wyjaśnień złożonych przez Odwołującego.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów Pzp:

1.art. 16 Pzp - poprzez dokonanie subiektywnej oceny wyjaśnień Odwołującego, uznając je za zbyt ogólne, co bez uprzedniego wezwania do precyzyjniejszych wyjaśnień (jeśli złożone zdaniem Zamawiającego były niewystarczające), stanowi nadużycie, a ponadto odrzucenie oferty z powodu braku szczegółowych danych o liczbie pracowników/czasie pracy, bez próby ich doprecyzowania, jest nieproporcjonalne do celu, jakim jest badanie ceny;

2.art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp - poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia uszczegółowionych wyjaśnień, zamiast odrzucenia oferty, co było czynnością przedwczesną, jeśli Zamawiający nie wyczerpał możliwości wyjaśnienia wątpliwości;

3.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp - poprzez odrzucenie oferty najkorzystniejszej w związku z wątpliwościami Zamawiającego o braku danych (ilości pracowników i okresu wykonywania przez nich przedmiotu zamówienia) i braku wykazania przez Zamawiającego, że cena Odwołującego jest rzeczywiście niższa niż rynkowe koszty wykonania zamówienia.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty odwołania Odwołujący wniósł o:

- 1.rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania w całości,
- 2.nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;
- 3.nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Przystępującego,
- 4.nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty

Odwołującego;

5.uznanie wyjaśnień Odwołującego za wystarczające i uznanie oferty złożonej przez Odwołującego za najkorzystniejszą w Postępowaniu w związku z wystarczającymi wyjaśnieniami;

6.ewentualnie nakazanie Zamawiającemu by wezwał Odwołującego do złożenia doprecyzowujących wyjaśnień w zakresie wynikającym z treści wezwania Zamawiającego, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

W uzasadnieniu Odwołujący przedstawił stanowisko faktyczne i prawne na poparcie sformułowanych w odwołaniu zarzutów.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zebranego materiału w sprawie oraz oświadczeń i stanowisk Stron, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba oceniła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia szkody w związku z ewentualnym naruszeniem przez Zamawiającego przepisów, czym wypełnił materialnoprawną przesłankę dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba dopuściła do udziału w postępowaniu wykonawcę zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba ustaliła:

I. Zamawiający działając na podstawie art. 224 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 1 Pzp w dniu 15 grudnia 2025 r. wezwał Odwołującego do udzielenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. W uzasadnieniu Zamawiający wskazał, że: „całkowita cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania, oraz że całkowita cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert i wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzi wątpliwości, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Wobec powyższego Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu.

Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności elementów wskazanych w art. 224 ust. 3.

W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi Wykonawca jest obowiązany uwzględnić w wyjaśnieniach elementy wskazane w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych tj.:

- art. 224 ust. 3 pkt 4) - 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 (...),
- art. 224 ust. 3 pkt 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający zwraca się o wyjaśnienie jaką stawkę za roboczogodzinę przyjął Wykonawca do kalkulacji ceny wraz z uwzględnieniem kosztów pracodawcy.”.

II. Odpowiadając na powyższe wezwanie Odwołujący w dniu 22 grudnia 2025 r. wyjaśnił: „W pierwszej kolejności Wykonawca pragnie podkreślić, a zarazem potwierdzić, że zrealizuje przedmiotowy zakres robót i usług objętych zamówieniem zgodnie z wymaganiami SWZ w zaoferowanej cenie ofertowej.

Oświadczamy, iż wszystkie wymagania zawarte w SWZ zostały uwzględnione przez Wykonawcę, a zamówienie zostanie zrealizowane zgodnie z nimi.

Wyliczone w odniesieniu do poszczególnych części zamówienia ceny ofertowe są wystarczające do prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia i odpowiadają wartościom rynkowym, ponadto uwzględniają one oczekiwany przez Wykonawcę zysk, a także poziom ryzyka jaki bierze na siebie Wykonawca w przypadku zawarcia umowy o zamówienie publiczne. Jednocześnie Wykonawca podnosi, że cena jego oferty nie stanowi ceny rażąco niskiej w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Poszczególne ceny zawarte w ofercie, jak i całkowite wynagrodzenie z tytułu wykonania zamówienia publicznego zostały oparte przez Wykonawcę na rzetelnych i wiarygodnych założeniach, o których poniżej.

Wykonawca uwzględnił w cenie wszystkie niezbędne elementy oferty w oparciu o wymagania Zamawiającego opisane w dokumentacji Postępowania (w szczególności w SWZ i załącznikach do tego dokumentu).

Ceny uwzględniają wymagania obowiązujących przepisów prawa, w szczególności prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wykonawca do kalkulacji ceny przyjął stawkę za roboczogodzinę w wysokości 45,00 zł, w tym uwzględniono koszty pracodawcy w wysokości 7,66zł, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Poszczególne założenia cenowe Wykonawcy stanowiące podstawę oferty zostały skontrolowane i poddane

skrupulatnej weryfikacji przez Wykonawcę. Założenia Wykonawcy oparto na danych i założeniach rynkowych znajdujących się w posiadaniu Wykonawcy, które stanowią wypadkową posiadanej wiedzy i doświadczenia, znajomości rynku lokalnego oraz zasobów i kontaktów handlowych. Przedmiotowe informacje znajdują także odzwierciedlenie w ofertach uzyskanych przez Wykonawcę.

W piśmie zawierającym wezwanie do złożenia wyjaśnień Zamawiający stwierdził, iż całkowita cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz że całkowita cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert i wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzi wątpliwości, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ.

Pragniemy podkreślić, iż w naszej ocenie wartość zamówienia ustalona przez Zamawiającego może nie uwzględniać danych i założeń rynkowych.

Kwota jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy Prawo Zamówień Publicznych wynosi: 7.400.000,00 zł brutto. Natomiast wartość szacunkowa powiększona o wartość podatku VAT: 9.842.229,67 zł.

W tym miejscu pozwolimy sobie przytoczyć wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt KIO/UZP 590/10), w którym Izba zauważyła, że z faktu, iż z porównania ceny ofertowej zaproponowanej przez odwołującego z wartością szacunkową zamówienia wynika, że jest ona o ponad 50% niższa oraz z faktu, że ceny pozostałych ofert również znacząco odbiegają od wartości szacunkowej zamówienia, nie wynika, że są one rażąco niskie. Izba oceniła, że w tym przypadku istnieje prawdopodobieństwo, że to wartość oszacowana przez zamawiającego na podstawie kosztorysu inwestorskiego została zawyżona i jako taka nie może stanowić jedynego punktu odniesienia przy ocenie czy oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę.

Warto także wskazać na wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 17.01.2006 r. (II Ca 2194/05), w którym podkreślono, iż „każdy przypadek ze względu na wartość zamówienia należy traktować indywidualnie, a sam fakt, że cena oferty jest niższa od cen innych ofert złożonych w postępowaniu nie jest jeszcze wystarczający dla uznania danej ceny za rażąco niską.”

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że zaoferowana przez nas cena stanowi **65,04%** średniej arytmetycznej złożonych ofert, czyli jest niższa o 34,96%. Zdaniem Wykonawcy oferta firmy SAWEZ sp. z o.o. w kwocie 17.372.263,24 zł brutto znacznie odbiega od pozostałych ofert.

Kalkulując nasze wynagrodzenie, jako znany na rynku i doświadczony wykonawca mieliśmy pełną świadomość, iż zaoferowana przez nas cena musi być realna, aby możliwe było należyte wykonanie za nią zamówienia, uwzględniając także fakt, że prowadzenie działalności gospodarczej przez spółkę jako podmiot gospodarczy musi przynosić również zysk.

Wysowa Mosty spółka z o.o. (dawniej Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Wysowa Spółka z o.o., sp. k. oraz Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Wysowa Dziurna-Sikoń Spółka komandytowa), działa w branży budowlanej od ponad 25 lat, wykonując roboty ogólnobudowlane i specjalistyczne w zakresie prac inżynierii lądowej i wodnej oraz prace polegające na przebudowie, remoncie, rozbiórce lub montażu obiektów budowlanych, włączając montaż budowli z elementów prefabrykowanych oraz konstrukcji o charakterze stałym lub tymczasowym, które polegają na budowie obiektów mostowych na terenie całego kraju.

Dzięki zaangażowaniu wysoko wykwalifikowanej kadry specjalistów oraz parku maszyn, posiadając pompy do betonu, stacjonarne dźwigi mobilne, realizujemy najbardziej skomplikowane przedsięwzięcia budowlane, cechując się jakością oraz terminowością realizacji.

Posiadamy zasoby sprzętowe i zasoby ludzkie zapewniające prawidłowe wywiązanie się z przyjętych zobowiązań. Na dzień 30.11.2025 r. zatrudniamy na umowę o pracę 165 pracowników, w tym:

Pracownicy Fizyczni, Cieśle, Zbrojarze	111
Operatorzy maszyn: ładowarek, koparek, dźwigów	24
Majster Budowy	3
Inżynier Budowy	3
Kierownik robót	3
Kierownik budowy	3
Pracownicy Administracyjno Biurowi	- 18

Ponadto na umowy cywilnoprawne zatrudniamy dodatkowo 40 osób.

W zakresie zaplecza sprzętowego posiadamy środki trwale w postaci:

70 sztuk kontenerów: magazynowych, biurowych, socjalnych, namioty (hale magazynowe – 2 szt.);
– ponad 120 sztuk środków transportu, w tym: samochody osobowe, ciężarowe, pojazdy specjalne:

- żurawie samochodowe (2szt.),
- ciągnik rolniczy (1 szt.),
- żurawie samojezdne (4 szt.),
- pompy do betonu (3 szt.),
- podnośniki koszowe (9 szt.),
- lawetę samochodową
- przyczepy ciężarowe
- maszyn budowlanych i urządzeń, w tym:
- 13 sztuk ładowarek teleskopowych,
- koparko-ładowarkę,
- 16 sztuk przyczep,
- agregat prądotwórczy,
- 3 zagęszczarki
- myjki
- zacieraczki do betonu,
- nagrzewnice,
- maszty oświetleniowe
- betoniarke,
- podesty ruchome,
- zamiatarki drogowe

Wspólnicy spółki Wysowa Mosty sp. z o.o. są także wspólnikami spółki jawnej Wysowa-Service Dziurny Group z siedzibą w Wólce Radzywińskiej (KRS nr 0000895195), która również dysponuje dużą ilością sprzętu budowlanego, który może być wynajmowany na atrakcyjnych warunkach.

Dzięki realizacji w ostatnich latach licznych kontraktów na terenie całego kraju posiadamy znakomite rozeznanie zarówno wśród firm podwykonawczych (branżowych) jak i dostawców materiałów (w szczególności stali i betonu). Dotychczasowa wieloletnia, owocna i zadowalająca współpraca z lokalnymi, sprawdzonymi partnerami handlowymi oraz wypracowane w wyniku tej współpracy zaufanie pozwalają Wykonawcy negocjować stawki z innej, znacznie korzystniejszej pozycji niż konkurencji. Z potencjalnymi dostawcami materiałów budowlanych i podwykonawcami utrzymujemy stałe kontakty biznesowe (handlowe), stąd w ramach tej współpracy podwykonawcy są w stanie przedstawić Wykonawcy atrakcyjne i konkurencyjne oferty na dostawę materiałów lub podwykonawstwo robót budowlanych.

Posiadanie powyższych środków trwałych w znaczącym stopniu obniża koszty budowy oraz przyspiesza realizację, co przekłada się bezpośrednio na atrakcyjność oferowanej Ceny Kontraktu.

Ponadto przy uwzględnieniu wyłącznie własnej siły roboczej do realizacji, kadry inżynierskiej do zarządzania Kontraktem, odległość do placu budowy (2,5km od siedziby i 12,9km od bazy maszyn), Wykonawca jest w stanie rzetelnie i terminowo wykonać oraz wywiązać się z przyjętych zobowiązań.

Wykonawca potwierdza w niniejszym postępowaniu, iż dokonał rzetelnej analizy dokumentacji udostępnionej przez Zamawiającego, złożył ofertę na wykonanie zadania i deklaruje jego wykonanie zgodnie ze wszystkimi wymogami dokumentacji, terminowo i z należytą starannością.

Przedłożone wyjaśnienia są potwierdzeniem tego, co Wykonawca zadeklarował w ofercie i dowodzą bez wątplenia, że oferta Wykonawcy zawiera realną cenę, która uwzględnia wszystkie znane lub przewidywalne na moment jej sporządzenia okoliczności.

Zważywszy na powyższe wyjaśnienia uważamy, że Zamawiający nie powinien być mieć wątpliwości co do realności ceny ofertowej. Z uwagi na skierowanie zapytania wyrażamy nadzieję, iż ewentualne wątpliwości zostały wyjaśnione.

Jesteśmy przekonani, że nasz profesjonalizm i nasze zasoby gwarantują prawidłowe wykonanie zamówienia za oferowaną cenę.”.

W załączniku nr 1 do wyjaśnień Odwołujący przedstawił „Kosztorys ofertowy – rozwinięcie”.

Jako załącznik nr 2 Odwołujący złożył „Zestawienie jednostek sprzętowych”.

Izba zważyła:

Zgodnie z art. 224 ust. 1 Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się

zamawiającemu rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. Z kolei w ust. 2 tego przepisu zobligowano zamawiającego do skierowania do wykonawcy takiego wezwania, jeśli stwierdzi, że cena całkowita oferty złożonej przez wykonawcę jest niższa o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

Ponadto, zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp, zamawiający odrzuca ofertę tego wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

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

Stosownie natomiast do 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.

Analiza powyższych przepisów Pzp prowadzi do wniosku, że ciężar wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, który otrzymał wezwanie do złożenia wyjaśnień. Tym samym złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należyłą realizację całego zamówienia. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę powinny poparte być stosownymi dowodami. Tym samym z przepisów Pzp wynika, że odrzuceniu podlega taka oferta, w której bezsprzecznie stwierdzono, bez żadnych wątpliwości, zaniżenie ceny w sposób rażący, jak też oferta wykonawcy, który wezwany przez Zamawiającego nie złożył wyjaśnień lub gdy wyjaśnienia te uzasadniają podanej w ofercie ceny (a zatem są niepełne, nierzetelne czy też nie odpowiadają na zadane przez zamawiającego pytania). Z powyższego wynika więc, że decyzja o tym, czy mamy do czynienia z ceną rażąco niską, zapada każdorazowo po zapoznaniu się z wyjaśnieniami złożonymi przez danego wykonawcę w postępowaniu.

Rolą zamawiającego jest zatem skierowanie do wykonawcy stosownego wezwania, jeśli zajdą wymienione w art. 224 ust. 1 Pzp okoliczności, a następnie ocena złożonych wyjaśnień. Zamawiający, oceniając złożone wyjaśnienia, uwzględnia wszystkie okoliczności występujące na danym rynku, ceny oferowane przez inne podmioty, a oceny dokonuje przez pryzmat skierowanego do wykonawcy i oczekiwań w tym piśmie sformułowanych.

Ponadto podkreślenia wymaga, że w treści przepisu art. 224 ust. 5 Pzp mowa jest o "wykazaniu", czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska. Powyższe wskazuje, że wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, a więc sprowadzać się do przekazania ogólnych informacji o działalności wykonawcy lub deklaracji co do możliwości realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, ale muszą być poparte stosownymi wyliczeniami i dowodami, które jednoznacznie wskazywały będą na realność i rynkowość zaoferowanej ceny. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być zatem na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie to okoliczności właściwe wzywanemu do wyjaśnień wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty, a także, co istotne, w jaki sposób i w jakim stopniu okoliczności te wpłynęły na możliwość obniżenia ceny.

Podkreślić także należy, że ważnym elementem składanych wyjaśnień jest obowiązek złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, wynikający z treści przepisu art. 224 ust. 1 Pzp. Potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust. 6 Pzp, wskazujący na konieczność odrzucenia oferty w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma istotne znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności, na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je stosownymi dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje. Wykonawca zatem, wszelkimi niezbędnymi środkami, takimi które są dostępne w danej sprawie i uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym, powinien wykazać zamawiającemu, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, pomimo wypełnienia się określonych ustawowych przesłanek podejrzenia rażąco niskiej ceny w jego ofercie. Przy tym należy wskazać, iż przepisy Pzp nie określają przykładowego katalogu dowodów, które wykonawca zobowiązany jest złożyć zamawiającemu w celu uzasadnienia racjonalności i rynkowej

wyceny swojej oferty. Możliwe jest przedstawienie zatem każdego dowodu, który jest adekwatny do konkretnej sytuacji i będzie potwierdzał te okoliczności, na które wykonawca powołuje się w swoich wyjaśnieniach. Za taki dowód, który potwierdza rynekowość i realność zaproponowanej ceny, w okolicznościach konkretnej sprawy, może też zostać uznana kalkulacja własna wykonawcy, ale w takim przypadku wyliczenia przedstawione przez oferenta muszą być kompletne, rzetelne i szczegółowe, przygotowane w taki sposób, aby na jej podstawie Zamawiający mógł ustalić, że zaoferowana cena jest realna.

Podkreślić również należy, że rozpoznając zarzuty naruszenia przepisów art. 224 ust. 6 Pzp czy też art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, nie rozstrzyga o tym czy cena oferty złożonej w postępowaniu jest rażąco niska, ale dokonuje oceny tego czy Zamawiający prawidłowo dokonał czynności w postępowaniu to znaczy, czy w sposób prawidłowy ocenił złożone przez wykonawcę wyjaśnienia.

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy Izba uznała, że czynność Zamawiającego o odrzuceniu oferty Odwołującego jest prawidłowa. Trafnie bowiem Zamawiający wskazał w piśmie z 4 lutego 2026 r., że: *„Wykonawca nie przedłożył informacji, dowodów lub kalkulacji cenowych umożliwiających Zamawiającemu zbadanie czy Wykonawca jest w stanie, za zaoferowaną cenę, wykonać zamówienie zgodnie z warunkami opisu przedmiotu zamówienia. Wykonawca poza ogólnymi twierdzeniami o posiadaniu doświadczenia w branży budowlanej, dobrej znajomości lokalnych podwykonawców jak i dostawców materiałów, gruntownej znajomości rynku i wymagań inwestora, jak również własnego zasobu sprzętowego, nie przedstawił Zamawiającemu jaki ma to wpływ na cenę zaoferowaną w niniejszym postępowaniu. Uzasadnienie o treści przedstawionej przez Wykonawcę może być użyte praktycznie w każdym postępowaniu dotyczącym robót budowlanych. Wykonawca wskazał stawkę za roboczogodzinę pracy, jednak z uwagi na brak informacji ilu pracowników i przez jaki okres czasu będzie wykonywało przedmiot zamówienia Zamawiający nie był w stanie ustalić nawet jaka kwota została przyjęta przez Wykonawcę w kalkulacji ceny przyjęta jako koszt wynagrodzenia pracowników.”*

Mając więc na uwadze, treść wezwania, wyjaśnień i informacji o odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp oferty Odwołującego, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że jeśli Zamawiający stwierdzi w danych okolicznościach, że występuje podejrzenie rażąco niskiej ceny kieruje do wykonawcy stosowne wezwanie. Ten, wezwany do wyjaśnień ma obowiązek wykazać, zgodnie z ciężarem rozkładu dowodu, wynikającego z przepisów Pzp, że cena jego oferty jest ceną realistyczną, rynekową i że za podaną cenę możliwa jest realizacja przedmiotu zamówienia. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być zatem konkretne, wyczerpujące, odpowiednio umotywowane, rzeczywiście uzasadniające podaną w ofercie cenę, wykazujące, że możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za zaproponowaną cenę. Jak trafnie wskazano w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 października 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 65/22: *„To na wykonawcy bowiem ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Jednocześnie wskazać należy, iż sytuacja prawna wykonawcy, który w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w przedmiocie rażąco niskiej ceny, w ogóle ich nie złożył oraz wykonawcy, który złożył wyjaśnienia ogólnikowe i niepoparte dowodami, jest taka sama. W obu bowiem przypadkach oferta wykonawcy podlega odrzuceniu (por. KIO w wyroku z dnia 19 maja 2016 r. sygn. akt: KIO 722/16). Wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny zobowiązany jest wskazać co spowodowało obniżenie ceny, jak również podać jakie czynniki faktycznie wpłynęły na jej obniżenie. Udzielone wyjaśnienia mają bowiem potwierdzić, iż złożona oferta jest rzetelnie przygotowana, a cena prawidłowo oszacowana. Tymczasem Odwołujący udzielił ogólnikowych wyjaśnień, nie przedstawiając przy tym żadnych dowodów na potwierdzenie podniesionych w wyjaśnieniu argumentów. Niedostateczne wyjaśnienia stanowią podstawę odrzucenia oferty, gdyż same wyjaśnienia, a tym bardziej zawierające niekonkretne i ogólnikowe stwierdzenia można uznać za niezłożone, ponieważ to na wykonawcy spoczywa obowiązek złożenia wyczerpujących wyjaśnień (wyr. KIO z dnia 4 czerwca 2013 r., o sygn. akt 1187/13). Wskazówką dla wykonawcy składającego wyjaśnienia winien być przepis art. 90 ust. 3 dPzp, obecnie art. 224 ust. 6 nPzp w którym jest mowa nie tylko o złożonych wyjaśnieniach, ale również o dowodach na ich potwierdzenie.”*

Natomiast, na podstawie złożonych przez Odwołującego wyjaśnień, nie sposób jest uznać, że te obalają domniemanie występowania rażąco niskiej ceny. Odpowiedź Odwołującego jest bowiem ogólna w swojej treści, przygotowana kalkulacja nie pokazuje w żaden sposób jak Odwołujący kalkulował cenę swojej oferty. Co istotne kalkulacja ta nie została poparte żadnym dowodem co dyskwalifikuje jej rzetelność. Złożone na rozprawie i do odwołania dowody są działaniem spóźnionym i nie mogą być wzięte pod uwagę przy ocenie prawidłowości działań Zamawiającego. Wszystkie te dowody, które jak twierdził Odwołujący uzyskał już na etapie sporządzania oferty, winny być załączone do złożonych wyjaśnień w terminie zakreślonym w wezwaniu, co pozwoliłoby Zamawiającemu na ich ocenę. Nie ma możliwości ich uzupełnienia na późniejszym etapie. Gdyby Izba wzięła pod uwagę przedmiotowe dowody jako potwierdzenie zasadności złożonych wyjaśnień to przyznałaby *de facto* Odwołującemu możliwość uzupełnienia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. Takie działanie należało uznać za niedopuszczalne. Jednocześnie

okoliczność złożenia na etapie postępowania odwoławczego przez Odwołującego szczegółowych dowodów na poparcie wyjaśnień rażąco niskiej ceny i zaprezentowanych tam argumentów Izba potraktowała jako argument przemawiający na niekorzyść tego wykonawcy. Okoliczność ta potwierdzała bowiem, że na etapie wyjaśnień rażąco niskiej ceny Odwołujący był w stanie złożyć bardziej szczegółowe wyjaśnienia, które mogły być poparte adekwatniejszym materiałem dowodowym, co zresztą sam Odwołujący potwierdził na rozprawie. Tym samym Izba uznała, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie uzasadniały podanej w ofercie tego wykonawcy ceny lub kosztu.

Izba ponadto zgadza się z Odwołującym, że dla oceny składanych w toku postępowania wyjaśnień, istotne znaczenie ma przede wszystkim treść pytania skierowanego do wykonawcy przez Zamawiającego. To przez jego przyzmat, w tym zagadnień w nim poruszonych i sformułowanych oczekiwań, należy oceniać, czy wykonawca podolał ciężącemu na nim obowiązкови tj. wykazał, że cena przez niego oferowana nie jest rażąco niska. W niniejszej sprawie w istocie treść wezwania jest dość ogólna, co jednak nie budzi wątpliwości to, że Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień szczegółowych, uwzględniających wszystkie aspekty mające wpływ na kalkulację ceny ofertowej, w końcu też wskazał, że złożone wyjaśnienia powinny zostać poparte dowodami. Złożone wyjaśnienia nie odpowiadają więc w sposób dostateczny na sformułowane przez Zamawiającego w piśmie wątpliwości, nie wyjaśniają ich a także nie zawierają niezbędnych elementów pozwalających stwierdzić w jaki sposób wykonawca ten kalkulował cenę swojej oferty tak, że możliwe jest przyjęcie, że cena zaoferowana przez niego jest ceną rynkową.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kilka kwestii, które powodują, że te nie mogły zostać przez Zamawiającego zaakceptowane. W pierwszej kolejności należy wskazać, że wykonawca zadeklarował, że „ceny zawarte w ofercie, jak i całkowite wynagrodzenie z tytułu wykonania zamówienia publicznego zostały oparte przez Wykonawcę na rzetelnych i wiarygodnych założeniach”, „dzięki zaangażowaniu wysoko wykwalifikowanej kadry specjalistów oraz parku maszyn, posiadając pompy do betonu, stacjonarne dźwigi mobilne, realizujemy najbardziej skomplikowane przedsięwzięcia budowlane, cechując się jakością oraz terminowością realizacji”, „dzięki realizacji w ostatnich latach licznych kontraktów na terenie całego kraju posiadamy znakomite rozeznanie zarówno wśród firm podwykonawczych (branżowych) jak i dostawców materiałów (w szczególności stali i betonu). Dotychczasowa wieloletnia, owocna i zadowolająca współpraca z lokalnymi, sprawdzonymi partnerami handlowymi oraz wypracowane w wyniku tej współpracy zaufanie pozwalają Wykonawcy negocjować stawki z innej, znacznie korzystniejszej pozycji niż konkurencji. Z potencjalnymi dostawcami materiałów budowlanych i podwykonawcami utrzymujemy stałe kontakty biznesowe (handlowe), stąd w ramach tej współpracy podwykonawcy są w stanie przedstawić Wykonawcy atrakcyjne i konkurencyjne oferty na dostawę materiałów lub podwykonawstwo robót budowlanych. Posiadanie powyższych środków trwałych w znaczącym stopniu obniża koszty budowy oraz przyspiesza realizację, co przekłada się bezpośrednio na atrakcyjność oferowanej Ceny Kontraktu. Ponadto przy uwzględnieniu wyłącznie własnej siły roboczej do realizacji, kadry inżynierskiej do zarządzania Kontraktem, odległość do placu budowy (2,5.km od siedziby i 12,9km od bazy maszyn), Wykonawca jest w stanie rzetelnie i terminowo wykonać oraz wywiązać się z przyjętych zobowiązań”. Zauważyć jednak należy, że oświadczenia te są całkowicie nieweryfikowalne, w żaden sposób nie poddają się kontroli i ustaleniu w jaki sposób okoliczności te wpłynęły na możliwość obniżenia ceny. Oświadczenia te są więc gołosłowne, co wynika również z faktu, że nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami. Odwołujący nie wyjaśnił w jaki sposób wyżej wymienione okoliczności miałyby przełożyć się na możliwość obniżenia ceny oferty.

Również nie wyjaśniono w jaki sposób ilość pracowników zatrudnionych w firmie wpływa na sposób kalkulacji ceny. Oprócz wskazania stawki za roboczogodzinę próżno szukać w wyjaśnieniach informacji co do liczby osób skierowanych do realizacji zamówienia, czy też szacowanej pracochłonności. Odwołujący nie wyjaśnił również w jaki sposób wpływ na szacowanie ceny oferty, w tym na możliwość jej obniżenia ma fakt bliskiej siedziby do miejsca realizacji zamówienia, jakie oszczędności z tego tytułu wykonawca uzyska. Nie wskazano jakie oszczędności uzyska z faktu posiadania opisanego parku maszyn. Nie jest natomiast rzeczą niezwykłą, że przedsiębiorcy działający na rynku budowlanym takie parki maszyn posiadają. Nie sposób więc uznać, że powyższe stanowiło przewagę Odwołującego nad innymi wykonawcami.

Powyższe powoduje, że nie sposób jest uznać, że złożone przez Odwołującego w postępowaniu wyjaśnienia w sposób dostateczny obalają domniemanie występowania rażąco niskiej ceny i że Odwołujący podolał ciężącemu na nim obowiązкови w tym zakresie. Wyjaśnienia złożone na wezwanie Zamawiającego są bowiem ogólne i nie poparte żadnymi dowodami, zaś jedyne dowody w postaci kosztorysu i zestawienia sprzętowego nie prezentują w istocie w jaki sposób Odwołujący kalkulował cenę w tym postępowaniu.

W konsekwencji należało uznać, że zarzuty w tym zakresie nie zasługiwały na uwzględnienie.

Izba stwierdziła ponadto, że na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut dotyczący naruszenia przepisu art. 224 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny oferty, w sytuacji, gdy Zamawiający powziął wątpliwości co do złożonych wyjaśnień.

Zdaniem Izby w okolicznościach niniejszej sprawy, wobec treści złożonych wyjaśnień, Zamawiający nie był uprawniony do skierowania do Odwołującego kolejnego wezwania. Zamawiający może ponownie wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, jednak jedynie w przypadku, gdy złożone przez wykonawcę pierwsze wyjaśnienia można uznać za rzetelne, logiczne, poparte dowodami, a Zamawiający stoi na stanowisku, że należy konkretne wątpliwości doprecyzować. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której na mocy kolejnych wyjaśnień wykonawca doprecyzowuje pierwotne wyjaśnienia, które jak wyżej wskazano były ogólnikowe. Jak trafnie zauważył Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 27 sierpnia 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 63/21: powtórne wezwanie do złożenia wyjaśnień może mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i tylko wówczas, gdy wykonawca złożył rzetelnie pierwsze wyjaśnienia, do który był wezwany. (...) Zamawiający nie może przy tym wzywać wykonawcy do uszczegółowienia czy doprecyzowania wyjaśnień uprzednio złożonych, albowiem prowadziłoby to w istocie do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia (art. 7 ust. 1 spzp)".

Izba stwierdziła również, że na uwzględnienie nie zasługiwał art. 16 Pzp. W ocenie Izby Zamawiający nie naruszył zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji ani proporcjonalności. Wszelkie działania Zamawiającego były prawidłowe i wynikały z dokonanej oceny złożonych przez Odwołującego wyjaśnień.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: