Sygn. akt KIO 498/26

WYROK

Warszawa, dnia 30 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Rakowska

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 lutego 2026 r. przez wykonawcę **GILMERA Sp. z o.o.**
z siedzibą w Białymstoku, ul. Ludwika Zamenhofa 29/U3, 15-435 Białystok
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Miasto Sejny, ul. Wileńska 10, 16-500 Sejny**
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **M.M. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą PHU M.M. z siedzibą w Ełku, ul. Kościuszki 24 lok. 1, 19-300 Ełk**

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę **GILMERA Sp. z o.o.**
z siedzibą w Białymstoku, ul. Ludwika Zamenhofa 29/U3, 15-435 Białystok i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10 000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **GILMERA Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku, ul. Ludwika Zamenhofa 29/U3, 15-435 Białystok** tytułem wpisu od odwołania.

2.2.zasądza od wykonawcy **GILMERA Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku,**
ul. Ludwika Zamenhofa 29/U3, 15-435 Białystok na rzecz zamawiającego **Miasta Sejny, ul. Wileńska 10, 16-500 Sejny** kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego **Miasto Sejny, ul. Wileńska 10, 16-500 Sejny** wynagrodzenia pełnomocnika.

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 498/26

Uzasadnienie

Miasto Sejny, zwane dalej „zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605), zwanej dalej „ustawą Pzp”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia pn.: „Budowo dwóch osiedli budynków komunalnych dla Miasta Sejny - 17 budynków dwulokalowych".

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 31 października 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00509355.

W dniu 2 lutego 2025 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca GILMERA Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku, zwany dalej „odwołującym”, wniósł odwołanie wobec:

1)wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Martę Machaj prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą PHU M.M. z siedzibą w Ełku, zwanego dalej „wykonawcą PHU M.M.”;

2)zaniechania odrzucenia oferty wybranego wykonawcy pomimo niespełniania warunków udziału w postepowaniu;

3)zaniechania wezwania wybranego wykonawcy do złożenia wyjaśnień, co do treści złożonej oferty lub sposobu kalkulacji ceny;

zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1)art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu;

2)art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy PHU M.M. do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia ceny, w szczególności jej istotnych części składowych, tj.: cen wskazany w Tabeli Kalkulacji Ceny, mimo iż ceny oferowane przez wybranego wykonawcę wydają się rażąco niskie i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia;

3)art. 223 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy PHU M.M. do wyjaśnienia treści oferty co najmniej w zakresie pozycji rozliczeniowych znacząco odbiegających od cen podanych w ofertach pozostałych wykonawców, co powinno wzbudzić wątpliwości zamawiającego co do tego,

czy wybrany wykonawca objął swoją ofertą całość robót wynikających z opisu przedmiotu zamówienia (wykonywanych zgodnie z tym opisem), oraz czy złożenie oferty nie stanowiło w tej sytuacji czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na oferowaniu wykonania robót poniżej kosztów ich wytworzenia w celu utrudnienia innym wykonawcom dostępu do rynku, względnie nie było przejawem niedozwolonej inżynierii cenowej mającej na celu zawyżenie kosztów wykonania innych pozycji rozliczeniowych i zaniżaniu kosztów pozycji, które mogą być pomijane lub o mniejszym zakresie.

Odwołujący w wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie zamawiającemu wprowadzenia zmian w treści ogłoszenia oraz SWZ polegających na:

1)unieważnienia czynności wyboru oferty złożonej przez wykonawcę PHU M.M. jako najkorzystniejszej;

2)nakazanie zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert i odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę PHU M.M.;

ewentualnie,

3)nakazanie zamawiającemu wezwania wykonawcy PHU M.M. do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskich składowych ceny oraz treści pozycji rozliczeniowych

Odwołujący wniósł także o zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego. w tym zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika. ewentualnie innych niezbędnych kosztów zgodnie z fakturą złożoną na rozprawie.

Odwołujący podał w odwołaniu uzasadnienie do podniesionych zarzutów, przywołując pisma składane w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zamawiający w dniu 3 lutego 2025 r. przekazał wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego kopię odwołania drogą mailową na adresy wskazane przez wykonawców w przedmiotowym postępowaniu.

W dniu 5 lutego 2025 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca M.M. prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą PHU M.M. z siedzibą w Ełku, zwany dalej „wykonawcą PHU M.M." lub „przystępującym", zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym treść ogłoszenia o zamówieniu oraz treść SWZ, złożone oferty, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego złożone podczas rozprawy, skład orzekający Izby ustalił i zważył, co następuje:

Izba nie znalazła podstaw do odrzucenia odwołania w związku z tym, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek negatywnych, uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba również stwierdziła, że wypełniono przesłanki istnienia interesu odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy M.M. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą PHU M.M. z siedzibą w Ełku, zwaną dalej „wykonawcą PHU M.M." lub „przystępującym", do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Izbę lub Prezesa Izby w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła także stanowiska złożone ustnie przez strony i uczestnika postępowania do protokołu posiedzenia i rozprawy.

Izba dopuściła zawnioskowane przez odwołującego i załączone do zgłoszenia przystąpienia dowody, tj.:

1.Oświadczenie Przystępującej z dnia 04.02.2026 r.,

2.Oświadczenie A.N. z dnia 04.02.2026 r.

3.Harmonogram rzeczowo-finansowy – załącznik do protokołu odbioru końcowego z dnia 29.12.2023 r.

Izba dopuściła zawnioskowane przez odwołującego i złożone na rozprawie dowody, tj.:

1.Zdjęcia budynków (Brwinów x 2, Kwiejce).

2.Wyciąg Sekocenbud 2025/Q4 (wartości netto, uśrednione).

3.Tabela porównawcza cen jednostkowych.

4.Kalkulacja rzeczywistych kosztów wykonania instalacji w 1 budynku.

5.Opinia techniczna.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający Izby merytorycznie rozpoznał złożone odwołanie uznając, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu (zarzut 1 odwołania) nie potwierdził się.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający w Rozdziale 6 SWZ INFORMACJE O WARUNKACH UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU, pkt 6 podał, że „o *udzielenie zamówienia mogą ubiegać się Wykonawcy, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu dotyczące: (…)*

6.1.4 zdolności technicznej lub zawodowej w zakresie:

Opis sposobu dokonywania oceny spełniania tego warunku:

6.1.4.1 Doświadczenie wykonawcy.

Wykonawca winien wykazać, że wykonał należycie nie wcześniej niż w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie:

a) co najmniej jedno zamówienie obejmujące budowę lub przebudowę budynku lub zespołu budynków o wartości minimum 5.000.000,00 zł brutto (pięć milionów złotych);

oraz

b) co najmniej trzy zamówienia z których każde obejmowało wykonanie konstrukcji budynku lub budynków w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego. (…)

W przypadku Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia lub w przypadku korzystania z podmiotów udostępniających zasoby na podstawie art. 118 ustawy Pzp) Zamawiający dopuszcza aby warunki wskazane w pkt. 6.1.4.1 lit a) i odpowiednio b) były (z uwzględnieniem zdania poprzedniego) wykazywane przez inne podmioty, wówczas Zamawiający wymaga aby podmiot wykazujący warunek wskazany w pkt. 6.1.4.1 lit b) wykonał na etapie umowy konstrukcje w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego (powyższe powinno wynikać z treści zobowiązania o którym mowa w art. 118 ust. 3 lub odpowiednio oświadczenia o którym mowa w art. 117 ust. 4).

Użyte w treści warunku udziału w postępowaniu pojęcia: budynku, budowy, przebudowy należy rozumieć zgodnie z treścią ustawy Prawo budowlane.

Wartości robót podane przez wykonawcę w podmiotowych środkach dowodowych w walutach innych niż wskazane przez Zamawiającego będą przeliczane wg średniego kursu NBP na dzień publikacji ogłoszenia.".

Wykonawca zobowiązany był złożyć - zgodnie z Rozdziałem 8 INFORMACJA O OŚWIADCZENIU WSTĘPNY PODMIOTOWYCH ŚRODKACH DOWODOWYCH, pkt 8.2 *W celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu:*

a) wykaz robót budowlanych wykonanych nie wcześniej niż w okresie ostatnich 5 lat przed terminem składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy — w tym okresie, wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty i miejsca wykonania oraz podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane podmiotów (sporządzonego zgodnie z Załącznikiem Nr 6 do SWZ), oraz załączeniem dowodów określających, czy te roboty budowlane zostały wykonane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego roboty budowlane zostały wykonane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest wstanie uzyskać tych dokumentów - inne odpowiednie dokumenty w odniesieniu do warunku określonego w pkt. 6.1.4. ppkt 1) SWZ".

Wykonawca PHU M.M. w wykonaniu wezwania do złożenia podmiotowych środków dowodowych złożyła Załącznik Nr 6 do SWZ Wykaz robót budowlanych, w treści którego podał następujące roboty

- „BUDOWA PRZEDSZKOLA WRAZ Z ZAGOSPODAROWANIEM TERENU W PROSTKACH", odpowiada pytanie „*Czy zamówienie obejmowało „co najmniej jedno zamówienie obejmujące budowę lub przebudowę budynku lub zespołu budynków*" „*TAK", „Wartość robót brutto 7 780 000,00 zł";*
- „WYKONANIE KONSTRUKCJI BUDYNKU W TECHNOLOGII PREFABRYKOWANEGO SZKI DREWNIANEGO" podając, że *„Roboty obejmowały wykonanie konstrukcji budynku lub budynków w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego*" – „TAK", wykonane na rzecz *„A.i., Jastrowie (…)";*
- WYKONANIE KONSTRUKCJI BUDYNKU W TECHNOLOGII PREFABRYKOWANEGO SZKI DREWNIANEGO
  BUDYNEK 1
  BUDYNEK 2,

podając, że „*Roboty obejmowały wykonanie konstrukcji budynku lub budynków w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego" – „TAK",* wykonane na rzecz „*PUH KGKS S.K. PĘCKOWO (…)";*

- „WYKONANIE KONSTRUKCJI BUDYNKU W TECHNOLOGII PREFABRYKOWANEGO SZKI

DREWNIANEGO" podając, że *„Roboty obejmowały wykonanie konstrukcji budynku lub budynków w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego" – „TAK",* wykonane na rzecz *„E.Ł. BRWINÓW (…)"*.

Odwołujący wniósł odwołanie, w którym zakwestionował uznanie przez zamawiającego, że wykonawca PHU M.M. spełnia warunek udziału w postępowaniu opisany w punkcie 6.1.4.1 SWZ.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) I c) ustawy Pzp stanowi, że *„Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (…) została złożona przez wykonawcę: (…)*

b) niespełniającego warunków udziału w postępowaniu, lub

c) który nie złożył w przewidzianym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowego środka dowodowego, potwierdzających brak podstaw wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, przedmiotowego środka dowodowego, lub innych dokumentów lub oświadczeń;".

Oznacza to, że skoro zamawiający określił warunki udziału w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia to musi zweryfikować ich spełnianie przez wykonawcę. Oferta wykonawcy niespełniającego warunków udziału w postępowaniu bądź też takiego, który *nie* złożył w przewidzianym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowego środka dowodowego, potwierdzających brak podstaw wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, przedmiotowego środka dowodowego, lub innych dokumentów lub oświadczeń podlega bowiem odrzuceniu.

Przenosząc powyższe na stan faktyczny niniejszej sprawy stwierdzić należy, że wykonawca PHU M.M. na potwierdzenie spełniania warunku udziału w postępowaniu, tj. należytego wykonania *„co najmniej jednego zamówienia obejmującego budowę lub przebudowę budynku lub zespołu budynków o wartości minimum 5.000.000,00 zł brutto (pięć milionów złotych)"* w poz. 1 wykazu podał „BUDOWĘ PRZEDSZKOLA WRAZ Z ZAGOSPODAROWANIEM TEREN PROSTKACH" o wartości 7.780.000,00 zł, załączając do złożonego wykazu referencję wystawioną przez Gminę Prostk w treści, której wskazano, że *„Łączna wartość wykonanych robót brutt: 7 780 000,00 zł*", jak również, że *„roboty zostały wykonane zgodnie wymaganiami umowy, zasadami sztuki budowlanej i profesjonalnie. (…) PHU M.M. jest godnym polecenia partnerem w branży budowlanej*". A ponieważ z treści tych referencji nie wynika wartość zamówienia obejmująca *„budowę lub przebudowę budynku lub zespołu budynków*" – w ocenie odwołującego - nie potwierdza ona spełniania warunku udziału w postępowaniu.

Referencje, co podkreślić należy, nie służą potwierdzaniu spełniania warunków udziału w postępowaniu. Referencje w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego mają na celu potwierdzenie, że wykonawca zrealizował zamówienie należycie. Takie też potwierdzenie (potwierdzenie należytego wykonania umowy) referencje złożone przez wykonawcę PHU M.M. zawierają.

Niezależnie od powyższego podnieść należy – jak słusznie wskazał przystępujący – że treść warunku odnosi się do wartości całego zamówienia obejmującego *„budowę lub przebudowę budynku lub zespołu budynków"* a nie do jego elementów.

Niezależnie od powyższego wykonawca PHU M.M. w złożonym przystąpieniu do postępowania odwoławczego wyjaśnił, że *„sama budowa przedszkola bez uwzględnienia wartości dotyczącej projektu, pozwoleń praz pozostałych elementów infrastruktury zewnętrznej i zagospodarowania terenu wyniosła 7.112.000 zł brutto*", przekraczając minimalne wartości wskazane przez zamawiającego w treści postawionego warunku udziału w postępowaniu.

Tym samym brak jest podstaw do kwestionowania zarówno złożonych referencji, jak i roboty wskazanej na potwierdzenie spełniania warunku udziału w postępowaniu.

Z kolei na potwierdzenie należytego wykonania *„co najmniej trzech zamówień z których każde obejmowało wykonanie konstrukcji budynku lub budynków w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego"* wykonawca PHU M.M. wskazał trzy roboty, podając w odniesieniu do każdej z tych robót, że te *„Roboty obejmowały wykonanie konstrukcji budynku lub budynków w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego*". Odwołujący kwestionując te roboty wskazywał na to, że żadna z tych trzech referencji nie potwierdza wykonania robót *„w technologii szkieletu prefabrykowanego",* a tym samym nie potwierdza spełniania warunku udziału w postępowaniu. W doniesieniu do tych robót podnieść także należy, że referencje nie służą potwierdzaniu spełniania warunków udziału w postępowaniu i mają one na celu wyłącznie potwierdzenie, że wykonawca zrealizował zamówienie należycie. Takie też potwierdzenie referencje złożone przez wykonawcę PHU M.M. zawierają.

Kwestią budzącą wątpliwości odwołującego jest rozumienie *„technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego",* konsekwencją czego ma być niespełnienie warunku udziału w postępowaniu przez wykonawcę PHU M.M..

Tymczasem – jak słusznie wskazał przystępujący – zamawiający nie określił, iż prefabrykacja ma mieć charakter zamknięty. W ramach technologii szkieletu prefabrykowanego – jak dalej wskazał - występuje bowiem zarówno prefabrykacja otwarta, jak i zamknięta. W technologii wykazywanej przez przystępującego *„budynki były wykonane w*

technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego, co oznacza, że ściany powstawały na hali produkcyjnej z elementów drewnianych poddawanych wcześniej procesowi obróbki termicznej". Z SWZ nie wynika natomiast jaki charakter miała mieć prefabrykacja. Wskazał na to także wykonawca Zakład Obróbki Drewna ZODAN Adam Nowak na zasobach, którego to wykonawcy polega wykonawca PHU M.M. na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Z treści jego oświadczenia wprost wynika, że *„posiada doświadczenie przy budowie domów w dwóch technologiach: w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego oraz technologii bali prostokątnych. (…) przedstawiliśmy referencje 3 wybranych budynków wykonanych w technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego. Co oznacza, że ściany powstają na hali produkcyjnej z elementów drewnianych poddanych wcześniej procesowi obróbki termicznej i struganiu czterostronnemu drewna w klasie C24. Prefabrykacja to proces powstawania gotowych elementów ścian, ma kilka etapów. Najczęściej wykonujemy ściany do etapu prefabrykacji otwartej, (…). W zleceniu nie zostało ujęte sformułowanie „prefabrykacja zamknięta", w związku z czym jedno drugiego nie wyklucza. (…)*

Poniżej definicja prefabrykacji szkieletu drewnianego:

Prefabrykowany szkielet drewniany to konstrukcja nośna budynku przygotowywana w formie gotowych elementów (ścian, stropów, dachu) w kontrolowanych warunkach fabrycznych, a następnie montowana na placu budowy. Pozwala to na szybki montaż, wysoką precyzję, suchą technologię i niezależność od pogody, przenosząc większość prac z budowy do hali.

Najważniejsze cechy i definicja:

Proces produkcyjny: Elementy konstrukcyjne (ruszt ścian ze słupów drewnianych) są docinane i zbijane fabrycznie z certyfikowanego drewna konstrukcyjnego (najczęściej C24).

Forma prefabrykatów: Mogą to być panele płaskie (szkielet z poszyciem) lub całe moduły przestrzenne.

Stopień gotowości:

Prefabrykacja otwarta: Gotowa konstrukcja szkieletu z jednostronnym poszyciem.

Prefabrykacja zamknięta: Ściany z izolacją, instalacjami i wykończeniem montowane w fabryce.

Prefabrykowany szkielet różni się od tradycyjnego budownictwa szkieletowego tym, że drewniany "kręgosłup" domu powstaje poza placem budowy, co zwiększa kontrolę jakości.".

Treść tego oświadczenia w zestawieniu z opinią prywatną złożoną przez odwołującego na rozprawie wskazuje na identyczne rozumienie *„technologii prefabrykowanego szkieletu drewnianego"* przez przystępującego, jak i osoby sporządzającej opinię. W treści opinii także bowiem wskazano, że *„o technologii prefabrykowanej można mówić wyłącznie w przypadku wytwarzania całych ustrojów konstrukcyjnych (np. paneli ściennych, modułów stropowych) poza miejscem wbudowania*."

W kontekście powyższego bez znaczenie jest to, że w treści referencji wskazano wykonanie robót *„z prefabrykowanych elementów szkieletu prefabrykowanego*" oraz *„o konstrukcji szkieletowej prefabrykowanej",* skoro – jak już wyżej wskazano zamawiający nie doprecyzował w SWZ czy chodzi o prefabrykację otwartą, też czy zamkniętą. Tak więc każda z nich była dopuszczalna.

Tym samym Izba uznała, że zarzut odwołującego nie potwierdził się.

Zarzuty naruszenia:

1) **art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy PHU M.M. do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia ceny, w szczególności jej istotnych części składowych, tj.: cen wskazany w Tabeli Kalkulacji Ceny, mimo iż ceny oferowane przez wybranego wykonawcę wydają się rażąco niskie i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia (zarzut 2 odwołania);**
2) **art. 223 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy PHU M.M. do wyjaśnienia treści oferty co najmniej w zakresie pozycji rozliczeniowych znacząco odbiegających od cen podanych w ofertach pozostałych wykonawców, co powinno wzbudzić wątpliwości zamawiającego co do tego, czy wybrany wykonawca objął swoją ofertą całość robót wynikających z opisu przedmiotu zamówienia (wykonywanych zgodnie z tym opisem), oraz czy złożenie oferty nie stanowiło w tej sytuacji czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na oferowaniu wykonania robót poniżej kosztów ich wytworzenia w celu utrudnienia innym wykonawcom dostępu do rynku, względnie nie było przejawem niedozwolonej inżynierii cenowej mającej na celu zawyżenie kosztów wykonania innych pozycji rozliczeniowych i zaniżaniu kosztów pozycji, które mogą być pomijane lub o mniejszym zakresie (zarzut 3 odwołania)**

nie potwierdziły się.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający w Rozdziale 16 SWZ OPIS SPOSOBU OBLICZENIA CENY OFERTY podał m.in., że:

„16.1. Obowiązującą formą wynagrodzenia za wykonanie przez Wykonawcę przedmiotu zamówienia będzie

wynagrodzenie ryczałtowe wskazane w Formularzu ofertowym – Załącznik Nr 3 do SWZ. Cena ryczałtowa obejmuje wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia w zakresie wynikającym z opisu przedmiotu zamówienia.
16.2. Na druku oferty Załącznik nr 3 do SWZ należy podać całkowitą cenę ofertową (brutto) obejmującą realizację całego zamówienia w złotych polskich (PLN), obliczoną na podstawie Tabeli Kalkulacji Ceny stanowiącej integralną część formularza ofertowego. Zamawiający informuje, że brak sporządzenia Tabeli Kalkulacji Ceny stanowiącej integralną część formularza ofertowego lub brak wyceny poszczególnych pozycji Tabeli Kalkulacji Ceny będzie stanowił podstawę odrzucenia oferty z zastrzeżeniem art. 223 ustawy pzp.
16.3. Cena brutto za Dokumentację projektową (wiersz pierwszy Tabeli Kalkulacji Ceny nie może przekroczyć 1% łącznej ceny brutto zamówienia. W przypadku, gdy Wykonawca wskaże w Tabeli Kalkulacji Ceny cenę za Dokumentację Projektową wyższą niż 1% łącznej ceny ryczałtowej za-mówienia, Zamawiający odrzuci ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5) ustawy Pzp z zastrzeżeniem treści art. 223 ustawy pzp.
16.4. Wykonawca obliczy cenę ofertową w oparciu o informacje zawarte w niniejszej SWZ i Programie Wykonawca obliczy cenę ofertową w oparciu o informacje zawarte w niniejszej SWZ i Programie Funkcjonalno-Użytkowym wraz z załącznikami, na podstawie których Wykonawca sporządzi Harmonogram rzeczowo--finansowy. Cena oferty musi uwzględniać całkowity koszt realizacji prac projektowych obejmujący zakres opisany w PFU i roboty budowlane, a także wszelkie ewentualne dodatkowe koszty stanowiące ryzyko Wykonawcy.
16.5. Cenę należy obliczyć w następujący sposób:
1) Wykonawca, w Tabeli Kalkulacji Ceny podaje cenę dla każdego wiersza:
a) podając cenę netto,
b) obliczając wysokość podatku VAT według wskazanej stawki (uwaga: jeśli wykonawca nie zgadza się ze wskazaną stawką powinien złożyć umotywowany wniosek o zmianę SWZ, lub odwołanie dotyczące treści SWZ);
c) podając cenę brutto wiersza stanowiącą sumę wartości netto i podatku VAT.
2) Cenę oferty stanowi suma cen brutto wszystkich wierszy (suma wartości z kolumny nr 6 tabeli obliczenia ceny). (…)".

Zamawiający w § 3 projektu umowy „Wynagrodzenie", stanowiącym załącznik nr 2 do SWZ podał m.in.:

„*1. Za należyte wykonanie przedmiotu umowy, Zamawiający zapłaci Wykonawcy wynagrodzenie w kwocie brutto ..... zł (słownie: ..... złotych …/100), w tym: (…)*
2. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 jest wynagrodzeniem ryczałtowym, obejmuje wszelkie koszty związane z wykonaniem umowy, w tym podatek VAT.
3. Wynagrodzenie ryczałtowe oznacza, iż Wykonawca nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, choćby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 obejmuje wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania przedmiotu umowy. Niedoszacowanie, pominięcie oraz brak rozpoznania zakresu przedmiotu umowy wskazanego z Umowie nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia określonego w ust. 1.
4.W przypadku niewykonania części umowy objętej PFU lub Dokumentacją Projektową za zgodą zamawiającego wyrażoną aneksem do umowy, strony przewidują, że wynagrodzenie Wykonawcy ulegnie odpowiednio zmniejszeniu o wartość prac niewykonanych. Zgodnie z wymogami art. 433 pkt 4) ustawy Pzp Zamawiający wskazuje, że minimalna wielkość świadczenia będzie nie mniejsza niż 50% wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1.
5. Strony przewidują możliwość zmiany umowy poprzez zlecenie wykonania prac dodatkowych, nieobjętych Umową, SWZ, PFU, Dokumentacją Projektową na zasadach określonych w art. 454-455 ustawy Prawo zamówień publicznych za dodatkowym wynagrodzeniem. Domniemywa się że w wykonanej przez wykonawcę Dokumentacji Projektowej ujęto wszystkie wymagania wynikające z Umowy, PFU i SWZ. W przypadku gdy na etapie realizacji robót okaże się, że w Dokumentacji Projektowej wykonawca nie ujął wszystkich wymagań wynikających z Umowy, PFU i SWZ wykonawca powinien je zaprojektować i wykonać w ramach wynagrodzenia umownego.
6. Wykonawca przed rozpoczęciem robót złoży Zamawiającemu kosztorys wskazujący sposób wyliczenia ceny ofertowej Etapu 2 podziałem na branże i zakres rzeczowy zamówienia, z wyszczególnieniem składników cenotwórczych (ceny materiałów M w zł, ceny pracy sprzętu S w zł, stawka r-g w zł; Kp - koszty pośrednie w % od R i S; Kz – koszty zakupu w % od M; Z- zysk w % od R, S, Kp). W kosztorysie należy w odrębnej pozycji ująć cenę za Dokumentację Projektową - nie wyższą niż 1 % wartości umowy.
7. Kosztorys, o którym mowa w ust. 6, będzie służył do obliczenia należnego wynagrodzenia Wykonawcy, w szczególności w przypadku: (…)
8. Kosztorys, o którym mowa w ust. 6, wskazuje sposób kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego.
9. W przypadku, gdyby ceny robót, dostaw i usług dodatkowych określonych w ust. 7 pkt 3) nie były objęte kosztorysem, o którym mowa w ust. 6, przy rozliczeniu obwiązywać będą następujące zasady: (…)".

Zamawiający wartość zamówienia oszacował na kwotę 23 103 553,00 zł, co stanowi równowartość 4 982 327,96 euro.

Zamawiający przed otwarciem ofert udostępnił wykonawcom kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, w wysokości 28 270 507,82 zł brutto.

W postępowaniu złożono sześć ofert, tj.: oferta nr 1 - Unihouse SA J.Ż., Bielsk Podlaski – cena 27 765 157,15 zł brutto; oferta nr 2 - PHU M.M. MARTA MACHAJ, Ełk - cena 19 555 182,25 zł brutto; oferta nr 3 - REM - BUD Sp. z o. I.B., Suwałki – cena 20 330 000,00 zł brutto; oferta nr 4 - Ekoinbud Sp. z o.o. Sp. k. A.M., Gdańsk – cena 22 348 037,56 zł brutto; oferta nr 5 - MOD21 A.K., Ostaszewo – cena 28 751 730,69 zł brutto oraz oferta nr 6 (oferta odwołującego) – cena 20 177 777,00 zł brutto.

Pismem z dnia 28 stycznia 2026 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty wykonawcy PHU M.M. MARTA MACHAJ jako najkorzystniejszej.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art.224 ust. 1 ustawy 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.”.*

Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zaoferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, zamawiający ma obowiązek żądać od wykonawcy wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu.

Z kolei art. 16 ustawy Pzp stanowi, że *„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:*

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.”.

Natomiast art. 223 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że *„w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń*”. Regulacja ta ma na celu zapewnienie przejrzystości i rzetelności w procesie oceny ofert.

Pojęcia „wydaje się” i „budzi wątpliwości zamawiającego” są pojęciami nieostrymi i mają szerokie możliwości zastosowania. Tak więc zamawiający, dokonując oceny ofert, musi ją odnieść do realiów rynkowych i na ich podstawie ocenić czy wrażenie niskiego poziomu ceny lub kosztu jest trafne i zobowiązuje do wyjaśnienia ceny oferty danego wykonawcy. Oznacza to, że zamawiający zobowiązany jest do żądania od wykonawcy udzielenia stosownych wyjaśnień tylko w sytuacji zaistnienia okoliczności określonych w tym przepisie. Instytucja ta umożliwia weryfikację wiarygodności ceny zaoferowanej przez wykonawcę i daje możliwość wezwania wykonawcy przez zamawiającego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny.” Tak np. w wyroku Izby z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 52/23.

W niniejszym stanie faktycznym nie wystąpiły przesłanki obligatoryjnego zwrócenia się do wykonawcy PHU M.M. MARTA MACHAJ o udzielenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, o których mowa w art. 224 ust. 2 ustawy Pzp a więc sytuacji, która dotyczyłaby ceny całkowitej oferty. Z kolei podstawą wezwania wykonawcy w trybie przewidzianym w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp mogą być wątpliwości dotyczące istotnych części składowych ceny oferty. Brak jest jednak określenia, które elementy ceny całkowitej są istotne i jako takie mogą podlegać samodzielnemu badaniu w zakresie rażąco niskiej ceny.

W tym stanie faktycznym wynagrodzenie jest wynagrodzeniem ryczałtowym co oznacza, że zaoferowana kwota jest kwotą za całość przedmiotowego zamówienia. Zamawiający określił wynagrodzenie jako ryczałtowe i zażądał od wykonawców podania ceny ryczałtowej (stanowiącej sumę cen brutto za poszczególne wiersze Tabeli Kalkulacji Ceny) za wykonanie zamówienia zgodnie z zakresem robót zamieszczonych w opisie przedmiotu zamówienia zawartym w SWZ oraz PFU. Wymagał także podania w „Tabeli Kalkulacji Ceny”, w której wyodrębniono 21 pozycji „zakresu prac”, w odniesieniu do których wykonawcy zobowiązani byli podać: wartość netto, stawkę VAT, kwotę VAT oraz wartość brutto. Nie wskazał przy tym ani w SWZ, ani też w żadnym z załączników do SWZ jakie konkretnie prace należy zakwalifikować do danego zakresu prac. Nie zawierały bowiem wyszczególnienia, jakie konkretnie prace i roboty należą do danego zakresu prac. Zamawiający nie przekazał bowiem wykonawcom żadnego przedmiaru prac i nie przekazał informacji, co wchodzi w zakres poszczególnych prac. Różnice w cenach pozycji - jak wskazał przystępujący – wynikają z tego, że koszty właściwe dla danej pozycji mogły być ujęte i w innych pozycjach. Tak więc tylko na podstawie cen poszczególnych pozycji Tabeli Kalkulacji Ceny, uwzględniając treść SWZ i projektowanych postanowień umowy, nie sposób porównać kosztów tych pozycji w tabelach zamieszczonych w formularzach ofertowych poszczególnych wykonawców. Tabela ta miała bowiem charakter wyłącznie pomocniczy i informacyjny. Dlatego też miała stanowić materiał wyjściowy do dalszych prac. Jak bowiem wynika z treści projektu umowy wykonawca dopiero *„przed rozpoczęciem robót złoży Zamawiającemu kosztorys wskazujący sposób wyliczenia ceny ofertowej Etapu 2 podziałem na*

branże i zakres rzeczowy zamówienia, z wyszczególnieniem składników cenotwórczych (ceny materiałów M w zł, ceny pracy sprzętu S w zł, stawka r-g w zł; Kp - koszty pośrednie w % od R i S; Kz – koszty zakupu w % od M; Z- zysk w % od R, S, Kp). W kosztorysie należy w odrębnej pozycji ująć cenę za Dokumentację Projektową - nie wyższą niż 1 % wartości umowy." To ten kosztorys „*będzie służył do obliczenia należnego wynagrodzenia Wykonawcy w przypadku wskazanych w umowie zdarzeń, jak również kosztorys ten będzie wskazywał „sposób kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego*". Będzie także stanowił podstawę do przygotowania przez wykonawcę Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego.

Tak więc cena oferty miała uwzględniać całkowity koszt realizacji prac projektowych obejmujący zakres opisany w PFU i roboty budowlane, a także wszelkie ewentualne dodatkowe koszty stanowiące ryzyko wykonawcy. Co więcej tabela ta miała służyć do kalkulacji ceny oferty a nie do rozliczeń za poszczególne pozycje.

Zamawiający nie narzucił wykonawcom konkretnego sposobu wyceny zamówienia i konkretnego zakresu elementów składających się na przedmiot zamówienia. Wycena zamówienia miała opierać się na treści SWZ (OPZ) i PFU. Tak więc każdy z wykonawców kalkulował cenę ofertową w oparciu o te materiały.

Niezależnie od powyższego okoliczność, iż wykonawca PHU M.M. MARTA MACHAJ wycenił ofertę w pewnych pozycjach niżej od odwołującego oraz od ofert pozostałych wykonawców nie świadczy jeszcze o tym, że cena oferty tego wykonawcy jest rażąco niska i wymaga wyjaśnień w tym zakresie. W Tabeli Kalkulacji Ceny są bowiem i takie pozycje, które wykonawca ten wycenił wyżej niż odwołujący i inni wykonawcy. Nie każda różnica w cenie, jak i w wycenie poszczególnych składników zamówienia, zobowiązuje zamawiającego do skorzystania z procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Wezwanie takie może być skierowane do wykonawcy, gdy zaoferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu. W kontekście powyższego dowody przedstawione przez odwołującego stanowią jedynie jego własne wyliczenia oparte na jego własnych założeniach. Tym bardziej, że SWZ nie wskazywała, co w dany zakres powinno być wliczone.

Dlatego też Izba uznała, że brak jest podstaw do dokonywania wyjaśnień w kwestionowanym przez odwołującego zakresie. A tym samym zarzuty odwołania nie potwierdziły się.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie
art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605) oraz § 8 ust. 2 pkt 1) w związku § 5 pkt 1) i pkt 2) lit. b) 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437).

Przewodnicząca: ……...…..…..…..