

Sygn. akt: KIO 840/26

WYROK

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 lutego 2026 r. przez wykonawcę A.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DOMI A.N. z siedzibą w Kórniku

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miasto Zgierz

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy P.Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.Ł. – P.H.U. „MACIEJ” z siedzibą w Uniejowie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę A.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DOMI A.N. i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę A.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DOMI A.N. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 903 zł 70 gr (słownie: trzy tysiące dziewięćset trzy złote siedemdziesiąt groszy) poniesioną przez wykonawcę A.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DOMI A.N. tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, dojazdu na posiedzenie Izby i opłaty skarbowej oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Gminę Miasto Zgierz tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od wykonawcy A.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DOMI A.N. na rzecz Gminy Miasto Zgierz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy).

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 840/26

Uzasadnienie

Gmina Miasto Zgierz (dalej: „Zamawiający”) prowadzi trybie w trybie podstawowym z możliwością przeprowadzenia negocjacji postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Bieżące utrzymanie dróg gminnych o nawierzchniach gruntowych lub wzmocnionych tłuczniem na terenie Gminy Miasto Zgierz w 2026 roku”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp”. Ogłoszenie

o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 26 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00068205.

W dniu 23 lutego 2026 r. wykonawca A.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DOMI A.N. z siedzibą w Kórniku (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie na następujące czynności i zaniechania Zamawiającego:

- 1) czynność wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę P.Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „P.H.U. M. P.Ł.” (dalej: „PHU M.”);
- 2) zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy PHU M.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy PHU M., podczas gdy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożył wyjaśnienia, które nie wykazały, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz:

- 1) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenia oferty wykonawcy PHU M.;

3) obciążenie kosztami postępowania Zamawiającego oraz zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwoty 10 000 zł stanowiącej koszty poniesione z tytułu wpisu, a także kwoty wskazanej przez Odwołującego na rozprawie według przedłożonych na niej dokumentów.

Odwołujący podniósł, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wykonawcy PHU M. z dnia 12 lutego 2026 r. zawierają następujące uchybienia, których wystąpienie musi prowadzić do odrzucenia oferty tego wykonawcy:

- 1) Brak dołączenia dowodów.
- 2) Wyjaśnienia mają ogólny charakter.
- 3) Brak zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.
- 4) Niespójność i niekompletność kalkulacji – pozorny charakter przedstawionych wyliczeń.

Odwołujący stwierdził, że wykonawca PHU M. do złożonych wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie dołączył żadnych dowodów, czego precyzyjnie w wezwaniu do złożenia wyjaśnień wymagał Zamawiający. Uchybienie to, zdaniem Odwołującego, ma charakter samodzielny i przesądzający. Odwołujący zwrócił uwagę, że skoro Zamawiający w wezwaniu wprost żądał złożenia wyjaśnień wraz z dowodami, to wykonawca (na którym, zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, spoczywa ciężar wykazania realności zaoferowanej ceny) był obowiązany przedstawić dokumenty umożliwiające weryfikację jego twierdzeń. W ocenie Odwołującego, brak dołączenia jakichkolwiek dowodów oznacza, że wyjaśnienia pozostają gołosłowne i nieweryfikowalne. Odwołujący wskazał, że na gruncie ustawy Pzp oraz utrwalonego orzecznictwa, sytuacja wykonawcy, który dowodów nie składa, jest traktowana analogicznie jak sytuacja wykonawcy, który w ogóle nie usuwa wątpliwości Zamawiającego.

Odwołujący podniósł również, że wyjaśnienia wykonawcy PHU M. mają bardzo ogólny charakter. W ocenie Odwołującego, wyjaśnienia tego wykonawcy to tak zwana w orzecznictwie KIO „beletrystka wyjaśnieniowa” składająca się z samych ogólnych stanowisk, pozbawionych jakiegokolwiek rzeczywistego znaczenia, która nie zawiera również żadnych możliwych do uchwycenia wartości ekonomicznych.

Odwołujący odniósł się do poszczególnych twierdzeń zawartych w wyjaśnieniach wykonawcy PHU M.:

1) „*Założenia Wykonawcy oparto na danych i założeniach rynkowych znajdujących się w posiadaniu Wykonawcy, które stanowią wypadkową, posiadanej wiedzy i doświadczenia, znajomości rynku lokalnego i kontaktów handlowych*”.

Odwołujący podniósł, że znajomość rynku lokalnego i kontaktów handlowych nie stanowi żadnego dowodu ani wyjaśnienia w kontekście uzasadnienia wyjątkowo niskiej ceny oferty. Jak wskazał Odwołujący, nie wiadomo, jak realizacja innych zleceń wpływa na koszt realizacji tego zamówienia. Odwołujący zaznaczył, że większość wykonawców dysponuje doświadczeniem w realizacji podobnych prac, więc nie jest to okoliczność, która pozwala wykonawcy PHU M. zaoferować niższą cenę.

2) „*Wykonawca informuje, że posiada niezbędny sprzęt do wykonania, który jest jego własnością i został zakupiony z dofinansowaniem około 60%, co również wpływa na cenę wykonywanych prac i ceny jednostkowe*”.

Odwołujący stwierdził, że nie jest wiadome, jakie konkretnie oszczędności są z tym związane oraz jak wpływają na wysokość zaoferowanej ceny.

3) „*Posiadamy własny dystrybutor na paliwo i zakupujemy je w cenach hurtowych z dużymi rabatami*”.

Odwołujący wskazał, że nie podano, jakiej wysokości są te rabaty, ani na jakich zasadach są przyznawane, nie wiadomo więc, jakie konkretne oszczędności wykonawca wygeneruje z tego tytułu.

4) „*Do wykonania zamówienia Wykonawca oddeleguje niezbędną ilość pracowników, aby zapewnić jego sprawną i terminową realizację*”.

Jak wskazał Odwołujący, nie jest wiadome, ilu dokładnie pracowników wykonawca zamierza oddelegować do realizacji zamówienia ani w jaki sposób związane z tym koszty wpływają na zaoferowaną cenę.

Odnosząc się do kosztów pracy Odwołujący podał, że zgodnie z rozdziałem III ust. 2 SWZ: *Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający wymaga zatrudnienia przez Wykonawcę lub Podwykonawcę osób na podstawie stosunku pracy na czas i w zakresie realizacji umowy wykonujących czynności wskazane w opisie przedmiotu zamówienia, tj. roboty ogólnobudowlane, obsługa drobnego sprzętu budowlanego niezbędnego do realizacji zamówienia*, a zatem Zamawiający wprowadził więc obowiązek zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę. Odwołujący zwrócił uwagę, że w zawartej w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny kalkulacji wykonawcy PHU M. wskazał na stawkę roboczogodziny

w wysokości 30,00 zł, która wskazuje na brak zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Odwołujący podał, że wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1242), a dokładnie w § 1 tego rozporządzenia: „*Od dnia 1 stycznia 2026 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 4806 zł*”. Odwołujący zaznaczył, że wskazana kwota stanowi wynagrodzenie brutto, a więc kwotę określoną w umowie o pracę. Nie obejmuje ona jednak pełnych kosztów ponoszonych przez pracodawcę. W obowiązującym stanie prawnym do wynagrodzenia brutto należy doliczyć obowiązkowe składki i obciążenia publicznoprawne:

1) Koszty wynikające z ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych:

a. Art. 16 ust. 1. Składki na ubezpieczenia emerytalne pracowników – finansują

z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek (zgodnie z treścią art. 22 ust. 1 składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52% podstawy wymiaru).

b. Art. 16 ust. 1b. Składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w ust. 1 (pracowników), finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek.

c. Art. 16 ust. 3. Składki na ubezpieczenie wypadkowe osób wymienionych w ust. 1 pkt 1 [pracownicy] i finansują w całości, z własnych środków, płatnicy składek.

2) Koszty wynikające ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy:

a. składka na Fundusz Pracy wynosi 2,0% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, natomiast składka na Fundusz Solidarnościowy to 0,45% tej podstawy. Składka jest finansowana i opłacana przez płatnika składek (pracodawcę).

3) Koszty wynikające z ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych

w razie niewypłacalności pracodawcy:

a. Stopa procentowa składki na FGŚP wynosi 0,10% kwoty, od której obliczane są składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Składka jest finansowana i opłacana przez płatnika składek (pracodawcę).

Łączny dodatkowy koszt zatrudnienia pracownika (poza kwotą wynagrodzenia brutto) wynosi więc 20,48% wysokości wynagrodzenia.

Odwołujący podkreślił, że kalkulując koszty związane z realizacją zamówienia nie można brać pod uwagę wyłącznie kwoty wynagrodzenia brutto (kwoty widniejącej w umowie o pracę), lecz trzeba wziąć pod uwagę całkowity koszt związany z zatrudnieniem pracownika (nazywany czasem potocznie „duże brutto” lub „brutto brutto”). Przy przyjęciu minimalnego wynagrodzenia obowiązującego od dnia 1 stycznia 2026 r., tj. 4 806,00 zł brutto miesięcznie, oraz doliczeniu kosztów pracodawcy w wysokości 20,48%, całkowity miesięczny koszt zatrudnienia jednego pracownika wynosi: $4\ 806,00\ \text{zł} + 20,48\% = 5\ 790,27\ \text{zł}$. Odwołujący wyliczył, że przyjmując przeciętną liczbę 168 godzin pracy w miesiącu, rzeczywisty koszt jednej roboczogodziny wynosi: $5\ 790,27\ \text{zł} \div 168\ \text{godzin} = 34,47\ \text{zł}$ za godzinę, co oznacza, że minimalny koszt jednej roboczogodziny, przy założeniu zatrudnienia pracownika na podstawie umowy o pracę i wypłaty wyłącznie minimalnego wynagrodzenia, wynosi 34,47 zł.

Odwołujący zwrócił uwagę, że wykonawca PHU M. w swojej kalkulacji przyjął stawkę roboczogodziny w wysokości 30,00 zł, a więc niższą o 4,47 zł na każdej godzinie pracy. Powyższe oznacza, jak wskazał Odwołujący, że przyjęta przez wykonawcę stawka nie pokrywa nawet minimalnych, ustawowo wymaganych kosztów zatrudnienia pracownika i już na poziomie elementarnego kosztu pracy kalkulacja wykonawcy pozostaje sprzeczna z obowiązującymi przepisami prawa. Odwołujący zaznaczył, że powyższe wyliczenie nie uwzględnia żadnych dodatkowych kosztów organizacyjnych, rezerw, absencji chorobowych, urlopów wypoczynkowych ani kosztów przestoju. Jak podkreślił Odwołujący, rzeczywisty koszt roboczogodziny w praktyce byłby jeszcze wyższy.

W konsekwencji Odwołujący stwierdził, że wykonawca PHU M. przyjął stawkę roboczogodziny w wysokości nierealnej i sprzecznej z obowiązującymi przepisami prawa pracy oraz przepisami z zakresu zabezpieczenia społecznego. Tak sporządzona kalkulacja nie tylko nie wykazuje realności zaoferowanej ceny, ale przeciwnie, dowodzi jej niedoszacowania.

Odwołujący podkreślił, że takie podejście nie tylko narusza przepisy bezwzględnie obowiązujące, ale również prowadzi do sytuacji, w której realizacja zamówienia przy zaoferowanej przez wykonawcę PHU M. cenie będzie generalizować dla niego stratę, czyniąc jego ofertę ekonomicznie nierealną oraz – co ważniejsze – stwarzając ryzyko nienależytego wykonania zamówienia lub jego całkowitej niewykonalności.

Odwołujący podniósł ponadto, że przedstawiona w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny kalkulacja ma charakter uproszczony, niespójny oraz niepozwalający na rzeczywistą weryfikację przyjętych założeń.

Odwołujący podał, że w pierwszych trzech kalkulacjach wykonawca wskazuje konkretne jednostki sprzętowe, takie jak:

1) równiarka samojezdna,

2) walec drogowy,

3) koparka kołowa oraz samochód samowyładowczy.

W kolejnych pozycjach wykonawca posługuje się ogólnym określeniem „sprzęt drogowy”, bez wskazania rodzaju maszyny. Odwołujący stwierdził, że tego rodzaju uogólnienie uniemożliwia ustalenie, jaki sprzęt miałby zostać wykorzystany oraz czy przyjęta cena jednostkowa jest realna.

Odwołujący zauważył również, że analiza kalkulacji dotyczącej mechanicznego ścięcia poboczny z profilowaniem i zagęszczeniem mechanicznym (kalkulacja numer 3) prowadzi do wniosku, że wykonawca uwzględnił jedynie koparkę kołową oraz samochód samowyładowczy. Tymczasem zakres tej pozycji obejmuje również profilowanie i zagęszczanie, co w praktyce wymaga użycia równiarki oraz walca drogowego. Sprzęt ten nie został w tej kalkulacji ujęty.

Dodatkowo Odwołujący wskazał, że w mini-kalkulacjach nr 4 oraz nr 5 zakres tych pozycji obejmuje roboty związane z kruszywem. Odwołujący zaznaczył, że co prawda kruszywo zgodnie z dokumentacją zamówienia zapewnią Zamawiający, jednak Zamawiający nie zapewnia jego transportu z miejsca składowania do miejsca wykonywania robót. Obowiązek odbioru i przewiezienia materiału spoczywa na wykonawcy.

W kalkulacji należało uwzględnić co najmniej:

- 1) ładowarkę kołową – niezbędną do załadunku kruszywa,
- 2) samochód samowyładowczy – niezbędny do transportu materiału,
- 3) koszty pracy tego sprzętu, w tym paliwo, amortyzację oraz obsługę operatorską.

Zdaniem Odwołującego, wykonawca nie wykazał, aby powyższe elementy zostały w jakikolwiek sposób ujęte w kalkulacji. W ocenie Odwołującego, posłużenie się ogólnym określeniem „sprzęt drogowy” nie pozwala ustalić, czy koszty transportu kruszywa zostały w ogóle uwzględnione, a jeżeli tak – w jakiej wysokości. W sensie technicznym i funkcjonalnym sprzęt drogowy nie obejmuje samochodów ciężarowych. Odwołujący zaznaczył, że pominięcie kosztów transportu materiału stanowi istotne niedoszacowanie kalkulacji, gdyż transport kruszywa jest elementem nieodzownym dla realizacji przedmiotowych robót. Brak jego ujęcia prowadzi do sztucznego obniżenia ceny jednostkowej i potwierdza, że przedstawione wyjaśnienia nie obejmują wszystkich rzeczywistych kosztów realizacji zamówienia.

Odwołujący podniósł, że niespójność kalkulacji polega również na braku konsekwencji w sposobie prezentowania kosztów. W części pozycji sprzęt jest wskazywany precyzyjnie, w innych – w sposób całkowicie ogólny. Tego rodzaju zabieg prowadzi do sytuacji, w której Zamawiający nie ma możliwości zweryfikowania:

- 1) czy przyjęte stawki pracy sprzętu odpowiadają realiom rynkowym,
- 2) czy uwzględniono pełny zakres niezbędnych maszyn,
- 3) czy nakłady jednostkowe zostały ustalone w sposób rzetelny.

Odwołujący stwierdził, że przedstawiona kalkulacja nie ma charakteru wyjaśnienia realności ceny, lecz stanowi jedynie formalne zestawienie wybranych składników kosztowych, bez wykazania ich kompletności i adekwatności do zakresu robót. W ocenie Odwołującego, nie można uznać za wystarczające złożenia tabelarycznego zestawienia, jeżeli nie pozwala ono na weryfikację, czy wszystkie elementy niezbędne do wykonania zamówienia zostały uwzględnione. W konsekwencji, zdaniem Odwołującego, kalkulacja wykonawcy ma charakter pozorny - nie pozwala na ocenę realności przyjętych założeń ani kompletności kosztów.

Ponadto Odwołujący podniósł, że nie ma możliwości kolejnego wezwania PHU M. do złożenia kolejnych wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny oraz przedstawienia dowodów. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej dopuszcza się ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień tylko w sytuacji, gdy wykonawca już za pierwszym razem udzielił konkretnych, spójnych wyjaśnień, które tylko w niektórych kwestiach wymagają doprecyzowania czy uzupełnienia. Natomiast nie można ponownie wzywać o wyjaśnienia wykonawcy, który jedynie dla formalności udzielił zamawiającemu odpowiedzi, ale którego pierwotne wyjaśnienia z uwagi na ich ogólnikowość i lakoniczność w żaden sposób nie tłumaczą, skąd wynika taka, a nie inna cena oferty. Stanowiłoby to bowiem w istocie danie wykonawcy drugiej szansy na udzielenie wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, co stoi w sprzeczności z zasadami równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

Z daleko idącej ostrożności procesowej, w przypadku gdyby Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że należy jednak wezwać wykonawcę PHU M. do ponownych wyjaśnień rażąco niskiej ceny (choćby zdaniem Odwołującego oferta wykonawcy podlega odrzuceniu bez konieczności wzywania do ponownych wyjaśnień), to Odwołujący – z ostrożności procesowej – postawił również zarzut ewentualny naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie czynności wezwania wykonawcy PHU M. do ponownych wyjaśnień zaoferowanej ceny, podczas gdy pierwotnie złożone wyjaśnienia będą dalsze wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca PHU M.

Pismem z dnia 20 marca 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie w całości jako niezasadnego i bezprzedmiotowego.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Przedmiotem zamówienia jest wykonywanie robót związanych z bieżącym utrzymaniem nawierzchni dróg gruntowych lub wzmocnionych tłuczniem, o łącznej długości ok. 73 km (ok. 350 000 m²) - określonych w załączniku nr 1 do opisu przedmiotu zamówienia, zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót związanych z utrzymaniem dróg gruntowych, stanowiącą załącznik nr 2 do opisu przedmiotu zamówienia. Celem robót jest m. in. uzyskanie równej nawierzchni jezdni i wyprofilowanie jej tak, aby wody opadowe odprowadzane były poza pas jezdni (pkt 3 ppkt 1 OPZ).

O przedmiotowe zamówienie ubiegało się siedmiu wykonawców:

- 1) P.H.U. MACIEJ P.Ł., cena: 543 372,00 zł
- 2) HUBERTUS M.M., cena: 1 009 190,40 zł
- 3) P.U.H. „DOMAX” A.M., cena: 2 681 350,80 zł
- 4) D.A., cena: 688 222,40 zł
- 5) MOTO-SKLEP MARIUSZ KOBUS, cena: 748 587,00 zł
- 6) LuKpol K.Ł., cena: 791 679,00 zł
- 7) Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „CHADO” G.C., cena: 793 524,00 zł (Informacja z otwarcia ofert z dnia 10 lutego 2026 r.).

Pismem z dnia 10 lutego 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę PHU M. na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny, w celu ustalenia czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska

w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Pismem z dnia 12 lutego 2026 r. wykonawca P.M. udzielił wyjaśnień

w odpowiedzi na ww. wezwanie Zamawiającego.

Izba nie stwierdziła podstaw do uwzględnienia odwołania. W ocenie Izby, złożone przez wykonawcę P.M. wyjaśnienia wskazują na wyliczenie ceny na poziomie realnym. Wykonawca ten wskazał na okoliczności sprzyjające wyliczeniu ceny na korzystnym dla wykonawcy i Zamawiającego poziomie, jak np. posiadanie niezbędnego sprzętu do wykonania zamówienia, posiadanie własnego dystrybutora na paliwo i zakup paliwa w cenach hurtowych z dużymi rabatami, znajomość przez pracowników terenu objętego zamówieniem oraz lokalizacji armatury ulicznej z uwagi na prace realizowane w 2024 r. na terenie Gminy i Miasta Zgierz. Wykonawca zapewnił, że koszty zatrudnienia pracowników wykonujących przedmiot zamówienia nie jest niższy od minimalnego wynagrodzenia za pracę lub minimalnej stawki godzinowej. Ponadto wykonawca potwierdził, że w cenie oferty uwzględnił koszty związane ze zgodnością z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującego w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Zgodnie z oświadczeniem P.M., do wykonania zamówienia wykonawca oddeleguje niezbędną ilość pracowników, aby zapewnić jego sprawną i terminową realizację. Do wyjaśnień wykonawca P.M. dołączył kalkulację zamówienia rozbiciu na elementy zamówienia: równanie dróg gruntowych i tłuczniowych, wałowanie dróg gruntowych i tłuczniowych, mechaniczne ścięcie poboczy

z profilowaniem i zagęszczeniem mechanicznym, rozkładanie kruszywa z wbudowaniem

i zagęszczeniem mechanicznym, uzupełnienie ubytków nawierzchni kruszywem łamanym lub tłuczniem.

Złożone przez P.M. wyjaśnienia pozwalają prześledzić sposób kalkulacji ceny. Wyjaśnienia te są w pełni adekwatne do wezwania wystosowanego przez Zamawiającego,

w którym Zamawiający nie sformułował szczególnych wymagań co do treści wyjaśnień, nie postawił wykonawcy konkretnych pytań, nie określił elementów zamówienia, które wymagają szczegółowego uzasadnienia. Zamawiający w wezwaniu prosił jedynie o wyjaśnienie „czy Państwa oferta uwzględni wszystkie wymagania zawarte w SWZ i załącznikach,

a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia.”. Zamawiający wskazał jedynie, że „Wykonawca w celu udokumentowania Zamawiającemu, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, może wykazać się obiektywnymi czynnikami ujętymi

w art. 224 ust. 3 Pzp. Wyjaśnienia powinny być przedłożone w sposób wyczerpujący w celu kompleksowej oceny przez Zamawiającego złożonej przez Wykonawcę oferty.”. Wobec tak sformułowanego wezwania, Zamawiający pozostawił do

uznania wykonawcy poziom szczegółowości wyjaśnień, wybór elementów, które, w ocenie wykonawcy, mogą okazać się istotne z punktu widzenia wyjaśnień kalkulacji ceny.

Dokonując oceny złożonych przez P.M. wyjaśnień Izba miała też na względzie nieskomplikowany charakter zamówienia. Izba stwierdziła również, że dowodem przy składaniu wyjaśnień dotyczących ceny może być w określonych sytuacjach kalkulacja własna wykonawcy. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że w przypadku mało skomplikowanych zamówień kalkulacja własna może zostać uznana za wystarczający dowód na okoliczność prawidłowego obliczenia ceny.

Izba zważyła, że dokonując weryfikacji wyjaśnień nie można tracić z pola widzenia celu procedury badania ceny pod kątem jej rażąco niskiego charakteru. Celem tym nie jest li tylko formalne sprostanie wymaganiom Zamawiającego, ale wyeliminowanie ofert zawierających wycenę na poziomie, który nie zabezpiecza prawidłowej realizacji zamówienia. Przepisy ustawy Pzp dotyczące wyjaśnienia wysokości oferowanych cen nie służą usuwaniu z postępowania wykonawców, którzy odpowiadają na wezwanie Zamawiającego, ale nie dopuszczeniu do podjęcia się wykonania zamówienia przez wykonawców oferujących cenę na poziomie nierealistycznym, niewiarygodnym z punktu widzenia aktualnej sytuacji rynkowej, ceny, za którą nie jest możliwe należyte wykonanie zamówienia. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku SO w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 3/24, w którym Sąd stwierdził, że ocena wyjaśnień nie powinna polegać na szukaniu na siłę luk, niekonsekwencji, czy braków, jeżeli wyjaśnienia w swej treści pozwalają dokładnie prześledzić sposób kalkulowania ceny oferty, zweryfikować jej poszczególne części składowe i ocenić czy są one realne, zgodne z obowiązującymi przepisami, a w konsekwencji czy pozwalają wykonać zamówienie zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego (podobnie SO w Warszawie w wyroku z dnia 23 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 25/24).

Izba stoi na stanowisku, że nawet gdyby uznać, że jeden z elementów wyceny został wskazany na zbyt niskim poziomie, to w sytuacji, kiedy zaoferowana cena zapewnia pokrycie brakującego kosztu, przez co wykonanie zamówienia nie przyniesie straty, nie można mówić o cenie nierealnej, rażąco niskiej. Izba przyjęła jako słuszną argumentację powołaną przez Zamawiającego dotyczącą wyliczenia potencjalnej stawki za roboczogodzinę, tj. 34,47 zł i braku jej wpływu na opłacalność przedmiotowego zamówienia z punktu widzenia P.M.. Izba zgodziła się też z Zamawiającym, który stwierdził, że wykonanie przedmiotowego zamówienia nie wymaga zaangażowania pracowników wyłącznie na rzecz tego zamówienia – roboty związane z naprawami nawierzchni gruntowych wykonywane są tylko w odpowiednich warunkach atmosferycznych.

Nie bez znaczenia przy ocenie realności zaoferowanej ceny jest także okoliczność, że cena zaoferowana przez P.M. jest zbliżona do ceny zaoferowanej przez Odwołującego i kilku innych wykonawców, co potwierdza, że jest o cena rynkowa. Tylko jeden z wykonawców zaoferował cenę znacząco przekraczającą pozostałe, która to cen miała wpływ na średnią arytmetyczną cen w przedmiotowym postępowaniu.

Mając powyższe na uwadze Izba nie znalazła również podstaw do nakazania wezwania wykonawcy P.M. do ponownego złożenia wyjaśnień w zakresie ceny. Złożone wyjaśnienia Izba uznała za wystarczające, wykazujące wyliczenie ceny na realnym poziomie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 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, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądza koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia od odwołującego na rzecz zamawiającego. W świetle powyższych regulacji, Izba obciążyła kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego.

Przewodnicząca:.....