Sygn. akt: KIO 1267/26

WYROK

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 17 kwietnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 marca 2026 r. przez wykonawcę MDM Klima Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Narodowy Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej - Curie Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą
w Warszawie
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawcy R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą K.R. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1.oddala odwołanie;
2.kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawcę MDM Klima Sp. z o.o.
z siedzibą w Warszawie, i:
2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;
2.2.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Narodowego Instytutu Onkologii im. Marii Skłodowskiej - Curie Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą
w Warszawie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem 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 1267/26

Uzasadnienie

Narodowy Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej - Curie Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie (dalej „zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej „ustawa Pzp" pn. „Świadczenie usługi konserwacji, przeglądów i napraw urządzeń klimatyzacyjnych w obiektach Narodowego Instytutu Onkologii im. Marii Skłodowskiej - Curie - Państwowego Instytutu Badawczego", nr postępowania: TP-22/26/KT (dalej „postępowanie"
lub „zamówienie").

Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych
z dnia 26 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00068141.

Zamawiający pismem z 11 marca 2026 r. (przekazanym wykonawcom 12 marca
2026 r.) poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej w postępowaniu wykonawcy R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą K.R.
z siedzibą w Warszawie (dalej „KAPAMARO" lub „przystępujący").

W dniu 17 marca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przezwykonawcę MDM Klima Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej „odwołujący") na niezgodne z przepisami ustawy Pzp czynności i zaniechanie czynności
w postępowaniu o udzielenie zamówienia, do których zamawiający był zobowiązany
na podstawie tejże ustawy, polegające na:
1)wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę KAPAMARO mimo,
że oferta ta zawiera rażąco niską cenę, a złożone wyjaśnienia nie potwierdzają realności ceny;
2)zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy MCS Serwis Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą
w Warszawie (dalej „MCS Serwis") mimo, że oferta ta również zawiera rażąco niską cenę;

3)zaniechaniu udostępnienia odwołującemu wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę MCS Serwis mimo złożonego wniosku z dnia 17 marca
2026 r.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie niżej wymienionych przepisów:

1)art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia ofert wykonawców KAPAMARO oraz MCS Serwis, pomimo że zawierają one ceny rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, a złożone wyjaśnienia (KAPAMARO)
są nierzetelne i nieuzasadnione, zaś w przypadku MCS Serwis - ich treść została przed odwołującym zatajona;

2)art. 18 ust. 1 i 3 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasady jawności postępowania
i zaniechanie niezwłocznego udostępnienia odwołującemu wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy MCS Serwis, co uniemożliwiło sformułowanie szczegółowych zarzutów wobec tej oferty;

3)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej
z naruszeniem przepisów ustawy, co doprowadziło do pominięcia oferty odwołującego;

4)art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a także zasadę przejrzystości, co objawiło się w uprzywilejowaniu wykonawców KAPAMARO oraz MCS Serwis poprzez akceptację ich nierealnych cen oraz uniemożliwienie odwołującemu weryfikacji oferty drugiego z nich.

Odwołujący w oparciu o wyżej wskazane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez KAPAMARO;

2)odrzucenia oferty firmy KAPAMARO na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp;

3)odrzucenia oferty firmy MCS Serwis w oparciu o przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku
z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp;

4)dokonania czynności ponownego badania i oceny oferty odwołującego;

5)niezwłocznego udostępnienia odwołującemu pełnej dokumentacji, w szczególności wyjaśnień rażąco niskiej ceny, złożonych przez wykonawcę MCS Serwis.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca R.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą K.R. z siedzibą w Warszawie.

W dniu 9 kwietnia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości. W złożonej odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska.

Odwołujący, w piśmie z 15 kwietnia 2026 r. przedstawił swoje stanowisko wskazując, że stanowi ono bezpośrednie rozwinięcie i sprecyzowanie zarzutu w zakresie dotyczącym odrzucenia oferty MCS Serwis, które było możliwe po udostępnieniu przez zamawiającego
w dniu 17 marca 2026 r. wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez tego wykonawcę.

Przystępujący do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego wykonawca KAPAMARO zaprezentował swoje stanowisko w piśmie procesowym z 16 kwietnia 2026 r., wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, złożoną przez zamawiającego do akt sprawy, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, pismem procesowym wykonawcy KAPAMARO, a także po wysłuchaniu stanowisk stron i uczestnika postępowania, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Odwołujący wskazał w odwołaniu, że posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający go do złożenia odwołania. Odwołujący jest bowiem podmiotem uczestniczącym w niniejszym postępowaniu, którego oferta po odrzuceniu ofert konkurentów sklasyfikowana zostanie na pierwszej pozycji. W wyniku uwzględnienia niniejszego odwołania będzie miał szansę na pozyskanie zamówienia i zawarcie umowy z zamawiającym. Z kolei wskazując na szkodę, jaką może ponieść w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę wskazał, że szkoda ta związana jest z brakiem zawarcia umowy z zamawiającym.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, złożonej przez zamawiającego do akt sprawy.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest: „Świadczenie usługi konserwacji, przeglądów i napraw urządzeń klimatyzacyjnych w obiektach Narodowego Instytutu Onkologii im. Marii Skłodowskiej - Curie -

Państwowego Instytutu Badawczego".

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 6 lutego 2025 r.

Do wyznaczonego terminu oferty złożyły następujące podmioty:

1)KAPAMARO za cenę 564 702,84 zł.

2)IMPEL SYNERGIES SP. Z O.O. z siedzibą we Wrocławiu z ceną 1 014 169,99 zł.

3)ADGAR Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, cena oferty 569 541,66 zł.

4)MCS Serwis oferując cenę 579 182,40 zł.

5)B&B TECHNIC Ł.B. z siedzibą w Warszawie z ceną 368 998,82 zł.

6)MDM KLIMA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, cena oferty 941 170,41 zł.

7)OPAL HOUSE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu z ceną 454 175,53 zł.

Przed otwarciem ofert zamawiający podał kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia w wysokości brutto 1 013 569,20 zł.

W dniu 12 marca 2026 r. zamawiający przekazał wykonawcom informację o wyborze oferty KAPAMARO, jako najkorzystniejszej w postępowaniu oraz odrzuceniu ofert.

Z taką decyzją zamawiającego nie zgodził się odwołujący wnosząc w dniu 17 marca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Izba odniesie się do zarzutów naruszenia przez zamawiającego art. 18 ust. 1 i 3 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasady jawności postępowania i zaniechanie niezwłocznego udostępnienia odwołującemu wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy MCS Serwis, co miało uniemożliwić odwołującemu sformułowanie szczegółowych zarzutów wobec tej oferty.

Izba stwierdziła, że zarzuty te nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy i zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym.

W powyższym zakresie ustalono następujący stan faktyczny.

Wykonawcy otrzymali informację o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz odrzuceniu złożonych ofert w dniu 12 marca 2026 r. W tej dacie także odwołujący mógł i zapoznał się z treścią przekazanej informacji, albowiem w tym też dniu zwrócił się do zamawiającego o udostępnienie oferty wykonawcy KAPAMARO (wybrana jako najkorzystniejsza), wraz z całą korespondencją, w tym dotyczącą m. in. wezwania i wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Zamawiający udostępnił te dokumenty w dniu następnym, tj. 13 marca 2026 r.

Następnie w dniu 17 marca 2026 r. odwołujący zwrócił się do zamawiającego z zapytaniem: „Czy wzywali Państwo firmę MCS Serwis Sp. z o.o. Sp.k. do wyjaśnień z rażąco niskiej ceny, jeżeli tak to proszę o przesłanie dokumentów. Proszę o udzielnie informacji. Sprawa pilna." Zamawiający udostępnił żądane dokumenty w tym samym dniu (na dowód powyższego do odpowiedzi na odwołanie załączył dowód nr 2 - potwierdzenie przekazania informacji odwołującemu).

Dodatkowo na posiedzeniu odwołujący wyjaśniał, że swoją prośbę do zamawiającego przekazał o godzinie 9.32, a zamawiający udzielił odpowiedzi na jego wniosek o godzinie 19.40. Odwołujący wcześniej, tj. o godzinie 19.14 wniósł swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, przekazując jego kopię zamawiającemu. Twierdził także, że niezrozumiała jest opieszałość zamawiającego zwłaszcza w sytuacji, gdy odwołujący prosił jedynie o przesłanie wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę MCS Serwis, które liczyły około 20 stron. Niezrozumiałym zatem dla odwołującego był czas, jaki upłynął od chwili skierowania do zamawiającego jego prośby, do momentu udostępnienia mu dokumentacji w sprawie.

Na wstępie Izba pragnie podkreślić, że zasada jawności stanowi fundamentalną zasadę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz gwarancję jego transparentności. Niewątpliwie jej przestrzeganie stanowi jeden z zasadniczych obowiązków zamawiającego jako gospodarza postępowania, nakazując zapewnienie powszechnego dostępu do informacji o zamówieniu od wszczęcia do zakończenia postępowania. Zgodnie z motywem 126 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 65, ze zm.) możliwość prześledzenia i przejrzystość procesu podejmowania decyzji w postępowaniach o udzielenie zamówienia są niezbędne do zapewnienia prawidłowości tych postępowań, w tym skutecznego zwalczania korupcji i oszustw.

Na gruncie ustawy Pzp zasada jawności jest realizowana poprzez nałożenie

na zamawiającego szeregu obowiązków informacyjnych, w tym m.in. wyrażona zostaje poprzez konieczność dokumentowania przebiegu postępowania oraz udostępniania,
na odpowiednim etapie, protokołu postępowania i załączników do protokołu. Obowiązek informowania przez zamawiającego wykonawców o czynnościach w postępowaniu umożliwia z kolei przeprowadzenie przez nich oceny czy czynności w postępowaniu były dokonane prawidłowo. Treść informacji zakreśla w znacznym stopniu ramy faktyczne i prawne, w jakich wykonawcy, którzy kwestionują ustalenia poczynione przez zamawiającego, czy też dokonaną ocenę, mogą podnosić zarzuty w tym zakresie wnosząc środki ochrony prawnej. Formalny charakter postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz prekluzyjny charakter terminów na wnoszenie środków ochrony prawnej wymagają podwyższonej staranności, przy tym należy zaznaczyć, że owa staranność dotyczy zarówno zamawiającego, ale też wykonawców, którzy są świadomi terminów, jakie zakreślone zostały przez ustawodawcę
na wniesienie środka ochrony prawnej.

Ostatnia uwaga została poczyniona przez Izbę z tej przyczyny, że jak wynika z akt sprawy odwołujący zapoznał się z informacją o dokonanym przez zamawiającego wyborze
12 marca 2026 r. W tym też dniu zwrócił się do zamawiającego o udostępnienie dokumentów, w tym wyjaśnień rażąco niskiej ceny przystępującego. Zamawiający udostępnił te dokumenty w dniu następnym, tj. 13 marca 2026 r.

Z kolei z wnioskiem o udostępnienie dokumentów wykonawcy MCS Serwis odwołujący zwrócił się do zamawiającego w ostatnim dniu, w którym miał możliwość skorzystania
ze środków ochrony prawnej, przy czym wyjaśniając na posiedzeniu powody swojego postępowania stwierdził, że w pierwszej kolejności konieczne było przeanalizowanie wyjaśnień złożonych przez firmę KAPAMARO, a dopiero później zasadne stało się przeprowadzenie analizy w zakresie, czy możliwe jest także zakwestionowanie oferty wykonawcy, który uplasował się na miejscu drugim w rankingu.

Takie stanowisko jest, w ocenie Izby, niezrozumiałe. Nawet jeśli odwołujący,
po zapoznaniu się z informacją o wyborze oferty najkorzystniejszej, nie zdecydował czy będzie wnosił odwołanie na czynności zamawiającego, nic nie stało na przeszkodzie, aby w tym samym dniu, w którym zwrócił się do zamawiającego o udostępnienie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wykonawcy wybranego w postępowaniu, taki sam wniosek wystosował wobec dokumentów złożonych w postępowaniu przez wykonawcę MCS Serwis. Odwołujący, jako profesjonalista, gdyż za takiego uważany jest przedsiębiorca ubiegający się o zamówienie publiczne, powinien być świadom, że skoro w rankingu ofert przed nim znajduje się dwóch wykonawców, podczas gdy w przedmiotowym postępowaniu nie ma zastosowania tzw. procedura odwrócona, o której mowa w art. 139 ustawy Pzp, aby skutecznie mógł podważyć decyzję zamawiającego o wyborze oferty najkorzystniejszej, i podjąć działania zmierzające
do uzyskania przez niego przedmiotowego zamówienia, musiałby zaskarżyć brak odrzucenia zarówno oferty przystępującego, jak i wykonawcy MCS Serwis. O tym, że odwołujący zdawał sobie sprawę z tego, że konieczne jest zakwestionowanie przez niego także oferty MCS Serwis świadczy podjęta przez odwołującego próba sformułowania zarzutów wobec tego wykonawcy, już po terminie wyznaczonym na złożenie odwołania.

W ocenie Izby odwołujący nie ma żadnych podstaw aby twierdzić, że zła wola zamawiającego, czy też jego celowe działanie, uniemożliwiło mu podniesienie zarzutów wobec oferty MCS Serwis, mając bowiem na uwadze ustalony w tej sprawie stan faktyczny, stwierdzić należy, że to zaniechania odwołującego doprowadziły do sytuacji, w której niemożliwe stało się wniesienie odwołania w tym zakresie, w terminie określony przepisami ustawy Pzp.

Jak stanowi przepis art. 18 ust. 2 ustawy Pzp, poza przypadkami określonymi
w ustawie, zamawiający nie może ograniczyć dostępu do informacji. Wykładnia ww. przepisów prowadzi do wniosku, że zamawiający po dokonaniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty powinien pozostawać w gotowości do umożliwienia zainteresowanym wykonawcom dostępu do jawnych dokumentów postępowania. Zamawiający ma obowiązek tak procedować, aby te dokumenty, które zamawiający uznał za jawne w postępowaniu były możliwe
do udostępnienia po wyborze najkorzystniejszej oferty. Co do terminu, kiedy udostępnienie powinno nastąpić Izba zwraca uwagę, że co prawda ustawa Pzp nie precyzuje go wprost, niemniej jednak zwrot "udostępnia się" akcentuje niezwłoczność tej czynności dla tych dokumentów, co do których ustawa Pzp nie wprowadza ograniczenia jawności. Termin "niezwłocznie" w zakresie udostępniania protokołu i załączników wynika również jednoznacznie z § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania.

Przywołać w tym miejscu należy orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym wskazuje się, że terminu "niezwłocznie" nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, ale jak stwierdził Sąd Najwyższy m. in. w wyrokach 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II CSK 293/06 oraz 30 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 282/10) termin "niezwłocznie" oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i art. 355 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.) (dalej "kodeks cywilny"). Art. 354 kodeksu cywilnego wskazuje, iż dłużnik powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeżeli istnieją w tym

zakresie ustalone zwyczaje - także w sposób odpowiadający tym zwyczajom. Z kolei zgodnie z art. 355 kodeksu cywilnego dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność) (§ 1), a należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności (§ 2).

Przenosząc powyższe na realia i okoliczności przedmiotowego postępowania oraz czynności podejmowane w jego toku przez zamawiającego (mając na uwadze odesłanie
do przepisów kodeksu cywilnego, zawarte w art. 8 ust. 1 ustawy Pzp), należy uznać, iż wymogi w zakresie niezwłoczności dokonania przez zamawiającego czynności udostępnienia dokumentów postępowania zostały w tym wypadku zachowane. Do powyższych wniosków należało dojść mając na względzie, że zamawiający już następnego dnia, na wniosek odwołującego, przekazał wszelkie żądane przez niego dokumenty, realizując cel, któremu czynność ta miała służyć tj. umożliwił wykonawcy dokonanie weryfikacji i oceny czynności podjętych przez zamawiającego, w związku z wyborem oferty najkorzystniejszej, w tym możliwości skutecznego wniesienia środka ochrony prawnej.

Złożenie kolejnego wniosku przez odwołującego, w dniu, w którym upływał termin
na wniesienie odwołania i udostępnienie żądanych dokumentów w tym samym dniu,
nie może być postrzegane i w żadnym wypadku nie wskazuje na zwłokę w działaniu, ani też celowe uniemożliwienie odwołującemu skorzystania ze środka ochrony prawnej jakim jest odwołanie. Izba przyjęła wyjaśnienia zamawiającego, złożone na rozprawie, że jest dużą jednostką, prowadzi jednocześnie wiele postępowań, wykonując szereg czynności, dla których zobowiązany jest przestrzegać terminów ustawowych, w konsekwencji wiarygodne
są twierdzenia, że nie jest w stanie odpowiadać na wszystkie wnioski i realizować potrzeby wszystkich wykonawców jednocześnie. Zamawiający w tym przypadku działał „niezwłocznie", gdyż udostępnił żądane dokumenty odwołującemu w tym samym dniu, jakkolwiek nie stało się to w takim czasie, jak tego odwołujący by oczekiwał. Od złożenia przez odwołującego wniosku do udostępnienia żądanych dokumentów upłynęło kilka godzin, nie jest to więc czas, który można uznać za nadmiernie długi, nawet jeśli mówimy o dokumentacji, która jak odwołujący podkreślał, nie była obszerna.

Sam odwołujący przy tym jest niekonsekwentny przy formułowaniu swoich zarzutów podkreślając, że sytuacja w jakiej się znalazł uniemożliwiła mu wniesienie odwołania
w terminie. Odwołujący twierdził bowiem z jednej strony, że nie mógł podnieść zarzutów rażąco niskiej ceny wobec oferty MCS Serwice i, gdyby zamawiający udostępnił mu dokumenty złożone przez tego wykonawcę wcześniej, to odwołującemu wystarczyłyby trzy godziny, aby przeanalizować złożone wyjaśnienia i takie zarzuty podnieść. Z drugie zaś strony sam przyznał, że otrzymał żądane przez niego dokumenty w ostatnim dniu, kiedy możliwe było wniesienie odwołania o godzinie 19.40. Skoro, jak sam wskazał, potrzebne mu były trzy godziny na uzupełnienie zarzutów, nie został zatem pozbawiony szansy uzupełnienia odwołania w ostatnim dniu, poprzez wniesienie odrębnego pisma procesowego, co zresztą odwołujący uczynił w dniu 15 kwietnia 2026 r.

Powyżej opisane okoliczności faktyczne, w ocenie składu orzekającego świadczą,
że do zaistniałej sytuacji doszło wyłącznie w wyniku niedochowania należytej staranności przez odwołującego i jego zaniechań w zakresie ochrony własnych interesów w postępowaniu, a nie na skutek zaniechań, które jak twierdził odwołujący, leżały po stronie zamawiającego.
W konsekwencji zarzuty w tym zakresie podlegały oddaleniu.

Z kolei zarzuty polegające na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy MCS Serwis pomimo, że oferta ta zawiera rażąco niską cenę Izba uznała za niepotwierdzone,
w konsekwencji zarzut ten podlegał oddaleniu.

Odwołujący w zakresie przedmiotowego zarzutu nie przywołał jakichkolwiek okoliczności faktycznych, przemawiających za słusznością podnoszonych przez niego twierdzeń. Swoją argumentację ograniczył wyłącznie do stwierdzenia, że z uwagi na brak udostępnienia dokumentów przez zamawiającego w terminie ustawowym, podnosi zarzut rażąco niskiej ceny wobec MCS Serwis z ostrożności procesowej, wskazując na zbliżony poziom cenowy do oferty KAPAMARO. Zastrzegł również prawo do doprecyzowania argumentacji, po uzyskaniu wglądu do akt w Krajowej Izbie Odwoławczej.

Jak już wcześniej wskazano odwołujący złożył w postępowaniu ofertę, która obecnie znajduje się na trzecim miejscu w rankingu ofert. Tym samym, aby odwołujący mógł uzyskać przedmiotowe postępowanie, musiałby skutecznie zakwestionować zarówno wybór oferty najkorzystniejszej, złożonej przez wykonawcę KAPAMARO, jak też podnieść skuteczne zarzuty wobec oferty sklasyfikowanej na drugim miejscu, tj. oferty złożonej przez MCS Serwis.

W sytuacji, w której odwołujący nie sformułował zastrzeżeń wobec ostatniego
z wymienionych wykonawców, zarzuty podnoszone wobec KAPAMARO nie doprowadzą
do sytuacji, w której możliwe będzie uzyskanie zamówienia przez odwołującego.

Należy także podkreślić, że za spóźnione i niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy Pzp, należy uznać działanie odwołującego, który pismem z dnia 15 kwietnia 2026 r. podejmuje próby uzupełnienia zarzutów wobec oferty

MCS Serwis, uzupełniając podstawę prawną wskazaną w treści odwołania o okoliczności faktyczne.

W świetle zapisów art. 555 ustawy Pzp Izba rozpoznaje tylko zarzuty zawarte w odwołaniu, co należy rozumieć jako rozpoznanie odwołania tylko w granicach okoliczności faktycznych i prawnych podniesionych w tym odwołaniu. Zarzut bowiem jest substratem okoliczności faktycznych i prawnych, które powinny być wskazane w odwołaniu i to właśnie one zakreślają granice rozpoznania odwołania. Innymi słowy, podane w odwołaniu okoliczności faktyczne będące podstawą postawienia zarzutu (w tym argumentacja zawarta w uzasadnieniu odwołania), jak też wskazane podstawy prawne tego zarzutu, określają jego granice (choć w przypadkach oczywistych przy prawidłowo opisanych okolicznościach faktycznych Izba może samodzielnie dokonać subsumpcji). Oznacza to, że argumentacja (okoliczności faktyczne lub prawne) niezawarta w odwołaniu, a podnoszona przez odwołującego na dalszym etapie postępowania odwoławczego np. w kolejnych pismach procesowych lub na rozprawie, nie może być wzięta przez Izbę pod uwagę, gdyż stanowi już nowe zarzuty.

W konsekwencji zarzuty w tym zakresie należało oddalić.

Izba nie podzieliła także twierdzeń odwołującego w zakresie, w jakim podnosił zarzuty dotyczące wyboru, jako najkorzystniejszej, oferty złożonej przez wykonawcę KAPAMARO pomimo, że oferta ta zawiera rażąco niską cenę, a złożone wyjaśnienia nie potwierdzają realności ceny.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień w przypadku, jeżeli 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 przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. W takim przypadku zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Skierowanie do wykonawców takiego wezwania, stosownie do art. 224 ust. 2 ustawy Pzp w przypadku, gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, jest obowiązkowe. Jak stanowi przepis w takich przypadkach zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

W niniejszej sprawie zamawiający, działając w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał wykonawcę KAPAMARO do złożenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub jej istotnych części składowych, gdyż jak ustalił cena złożonej oferty odbiegała o 44,28 % od oszacowanej przez zamawiającego wartości. Przy tym, jak podnosił zamawiający, oferty cenowe aż pięciu z siedmiu wykonawców były zbliżone cenowo, a tylko oferty dwóch wykonawców zbliżone do szacunków zamawiającego. Nie tyle zatem wątpliwości zamawiającego w zakresie możliwości wykonania zamówienia za podaną cenę, co dyspozycja wskazanej wyżej normy prawnej, była podstawą takiej czynności.

Odwołujący podnosząc swoje zarzuty wskazywał z jednej strony, że zamawiający sformułował treść wezwania w sposób bardzo ogólny pomimo, że wartość szacunkowa od ceny oferty odbiegała o blisko 45 %, z drugiej zaś stawiał tezę, że firma KAPAMARO nie odniosła się do wielu elementów składających się na kalkulację, pomimo, że zamawiający w tym zakresie pytania formułował.

W pierwszej kolejności Izba nie zgadza się z zarzutami, że wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień przez przystępującego było zbyt ogólne. W istocie zamawiający nie sformułował szczegółowych pytań w zakresie sposobu kalkulacji ceny oferty, ale zauważyć należy, że przepisy ustawy Pzp w tym zakresie nie formułują żadnych wytycznych dla podmiotów zamawiających. Zamawiający, który kieruje do wykonawcy przedmiotowe wezwanie, porusza te kwestie, które jego zdaniem są wątpliwe i których wyjaśnienia oczekuje. Musi także pamiętać, że im większy stopień szczegółowości, tym mniejsza swoboda po stronie oferenta, który wyjaśnienia takie składa.

W tym przypadku zamawiający, który w istocie ograniczył się do formalnego wezwania wykonawcy KAPAMARO, przerzucił niejako decyzję odnośnie tego, w jaki sposób zaprezentować powinien sposób, w jaki kalkulowana była cena jego oferty na wykonawcę.

Z kolei analiza wyjaśnień, złożonych w odpowiedzi na wezwanie w dniu 17 lutego 2026 r. przez KAPAMARO prowadzi do wniosku, że są one obszerne, poparte kalkulacją cenową wykonania usługi wraz z załączonymi dowodami, czynią też zadość treści wezwania. Stąd też trafnie zamawiający po ich zbadaniu, uznał je za wystarczające, potwierdzające rynkowy charakter ceny oferty.

Wykonawca KAPAMARO wskazał realne podstawy, dające mu możliwość obniżenia ceny, poprzez wskazanie własnego zaplecza technicznego, kadrowego, brak kosztów podwykonawstwa, ponadto powołał się na efekt skali (wbrew twierdzeniom odwołującego okoliczność, że wykonawca ten realizuje jednocześnie wiele umów o tożsamym zakresie

wpływa na sposób wyliczenia kosztów), także doświadczenie w zakresie realizacji usług
na terenie zamawiającego, co uzasadnia minimalizację kosztów logistycznych i mobilizacji, bowiem niezależne od tego, że wszystkich wykonawców obowiązuje opis przedmiotu zamówienia, daje wiedzę np. o stanie posiadanych urządzeń.

Odwołujący zarzuca wykonawcy, że w swoich wyjaśnieniach nie odniósł się
do wskazywanych przez niego elementów kalkulacji, które sam uznał za istotne, formułując przy tym wniosek, że brak odniesienia się do nich budzi podejrzenie, że nie zostały one
w ogóle wycenione i ujęte w cenie ofertowej.

Izba nie zgadza się z takim twierdzeniem. Tak jak nie ma jednego, określonego wzoru według którego zamawiający powinien formułować treść wezwania, tak też nie ma jednego, określonego szablonu, zgodnie z którym wykonawca powinien swoje wyjaśnienia składać. Przepisy ustawy Pzp nie wprowadzają także katalogu dowodów, które przedstawić powinien wykonawca, a które mogłyby zostać uznane za potwierdzające rynkowy charakter ceny. Wyjaśnienia muszą przede wszystkim odpowiadać na wezwanie przygotowane przez zamawiającego, jak też umożliwić mu ocenę realności ceny. KAPAMARO dopełnił tych obowiązków, wykazując za pomocą złożonych wyjaśnień i dowodów, że możliwa jest realizacja zadania za podaną kwotę.

Odnosząc się z kolei szczegółowo do zarzutów formułowanych przez odwołującego
w zakresie, w jakim wskazał, że przystępujący w swoich wyliczeniach pominął koszty materiałów i utylizacji, Izba stwierdziła, że nie sposób na podstawie złożonych wyjaśnień sformułować takich wniosków. Nie sposób jest stwierdzić, że wykonawca KAPAMARO pominął koszty utylizacji czy czynnika chłodniczego. Wykonawca wskazał, że koszty te są wkalkulowane w koszty ogólne oraz wynikają ze stałej współpracy z dostawcami materiałów
i usług. Z kolei wyliczenia odwołującego, dotyczące konieczności uzupełnienia 210 kg freonu mają charakter czysto hipotetyczny i nie zostały poparte żadnym zapisem zawartym w opisie przedmiotu zamówienia, z którego wynikałoby, że przyjęcie takiej ilości jest konieczne.

Z kolei w zakresie dotyczącym pominięcia kosztów pracy i dojazdu do miejsca wykonywania umowy, odwołujący kwestionuje możliwość obniżenia kosztów z uwagi na to,
że KAPAMARO realizuje już dla zamawiającego inne kontrakty, podaje też w wątpliwość możliwość rozłożenia kosztów podnosząc, że zakończenie innych umów wykonawcy w 2026
i w 2027 r. zniweczy oszczędności. Izba takiej argumentacji nie podziela. Odwołujący nie wykazał, że przyjęte koszty pracy są zaniżone, niewiarygodne i że za tę cenę nie jest możliwe zrealizowanie usługi. Przyjęty model podziału kosztów pracy personelu na kilka kontraktów realizowanych w jednej lokalizacji jest jednym z typowych przykładów, kiedy wykonawcy mają możliwość optymalizacji kosztów.

Izba oddaliła odwołanie mając na uwadze, że odwołujący nie wykazał w niniejszej sprawie, że nie jest możliwe wykonanie zamówienia publicznego za zaoferowaną przez KAPAMARO cenę.

Przypomnieć należy, że w toku postępowania odwoławczego Izba bada prawidłowość dokonanej przez zamawiającego oceny złożonych przez wykonawcę wyjaśnień i dowodów,
co jest konsekwencją przepisu art. 537 ustawy Pzp, zgodnie z którym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeśli ten jest uczestnikiem postępowania. Przy czym, jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza w swoich orzeczeniach, odwrócony ciężar dowodu wynikający z art. 537 ustawy Pzp przy zarzucie rażąco niskiej ceny nie powoduje, że odwołujący może pozostać bierny w powoływaniu okoliczności faktycznych przemawiających za nierealnością ceny zaoferowanej przez konkurującego z nim oferenta. Rolą bowiem odwołującego jest dowodzenie, że złożone uprzednio wyjaśnienia konkurenta są niewystarczające, nierzetelne czy niepełne. Powoduje
to konkluzję, że ustalony w art. 537 ustawy Pzp ciężar dowodu nie ma charakteru absolutnego i nie zwalnia jednak odwołującego, który podnosi okoliczności dotyczące rażąco niskiej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą swojego zarzutu, zgodnie z 534 ust. 1 ww. ustawy, zwłaszcza w sytuacji, gdy zamawiający nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Przepis art. 537 ww. ustawy nie może być rozumiany w ten sposób, że odwołujący może poprzestać na samych twierdzeniach i kwestionować wyłącznie formalny aspekt procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, bez merytorycznego wykazania zasadności swoich twierdzeń i przerzucić na uczestnika postępowania lub zamawiającego ciężar dowodowy (tak też w wyroku z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt KIO 2382/22).

W ocenie Izby wskazywane przez odwołującego argumenty, które miały potwierdzać występowanie w ofercie KAPAMARO ceny rażąco niskiej, nie doprowadziły do wniosku,
że zaoferowana przez niego cena ma tę cechę, że została zaniżona w sposób rażący,
tj. że za podaną cenę nie jest możliwe wykonanie całego zamówienia.

Mając na uwadze powyższe Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania, na podstawie art. 557 i

art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8
ust. 2 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: ……