

WYROK

Warszawa, dnia 15 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 31 marca 2026 r. przez Odwołującego – wykonawcę Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Gminę Janikowo

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:

KIO 1478/26**UZASADNIENIE**

Zamawiający – Gmina Janikowo prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024r., poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego pod nazwą „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Ludzisko i Balice” (znak sprawy RI.K.271.7.2025).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2025/BZP 00273588.

W dniu 31 marca 2026r. – wykonawca Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. : siedzibą w Złotowie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec:

- 1) dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) zaniechaniu dokonania czynności odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia Polbud Polak sp. z o.o., Usługowy Zakład Instalacji Sanitarnych C.O. i Gaz P.W. oraz Dom-Rol J.S. (dalej „Konsorcjum”) – z uwagi na to, że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) Pzp poprzez dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, podczas gdy oferta Odwołującego powinna być najwyższej oceniona w Postępowaniu;
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) Pzp poprzez zaniechanie dokonanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy Konsorcjum z uwagi na to, że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (wadliwe dokonanie czynności oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny), podczas gdy wyjaśnienia wykonawcy Konsorcjum prowadzą do konieczności uznania, że nie potwierdzają możliwości realizacji przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę, są niezwykle lakoniczne i ogólnikowe, a przedłożone dowody nie potwierdzają przyjętych cen jednostkowych oraz ceny całkowitej.

W związku z tak sformułowanymi zarzutami Odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą niniejszego odwołania i jego uwzględnienie w całości,
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania, a także dowodów, które zostaną powołane i przedłożone na rozprawie,
3. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
4. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności powrotu do badania i oceny ofert złożonych w Postępowaniu,
5. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności odrzucenia oferty Konsorcjum.

Uzasadniając zarzuty odwołania Odwołujący wskazał, że:

- złożone przez Konsorcjum wyjaśnienia opierają się na ogólnych sformułowaniach w zakresie sposobu kalkulacji ceny oraz na zamieszczonym w wyjaśnieniach bardzo ogólnym kosztorysie obrazującym podział kosztów,
- szczątkowe informacje Konsorcjum dotyczące kwot przedstawionych w zamieszczonym w wyjaśnieniach załączku kosztorysu mogą przedstawiać jakąś „wizję” zaoferowanej ceny, to jednak kalkulacja pozycji w tych kosztorysach oraz pozostałe wyjaśnienia nie mają przełożenia na kwotę wskazaną w danej pozycji, a ponadto braki przedstawienia odpowiedniej argumentacji oraz dowodów w tym zakresie są niemożliwe do przyjęcia,

- w zakresie zatrudnienia pracowników na umowę o pracę za kwotę zgodną z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia Konsorcjum oświadczył jedynie w wyjaśnieniach, że takich pracowników zatrudnia, nie popierając tego oświadczenia żadnym dowodem, jak chociażby zanonimizowanymi umowami o pracę, wskazującymi na konkretną wysokość wynagrodzenia, a także nie dokonało jakiegokolwiek szczegółowej kalkulacji ceny oferty w powyższym zakresie – w przedstawionej kalkulacji brak wskazania kosztu osób,

- nie ma możliwości, aby osoby przewidziane do realizacji przedmiotu zamówienia, które mają posiadać odpowiednie uprawnienia i doświadczenie, będące wysokiej klasy specjalistami, zarabiali stawkę minimalną porównywalną do stawki za prace proste i nieskomplikowane, jak np. usługi sprzątnięcia czy ochrony,

- Konsorcjum nie wskazało, ile zarabiają pracownicy mający być delegowani do tego zadania, ani nie załączyło żadnych umów o pracę, pomimo że obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń zwłaszcza w zakresie kosztów pracy wynikał z treści wezwania Zamawiającego do wyjaśnień,

- Konsorcjum zaniżyło ceny:

a) w zakresie przepompowni i tłoczni ścieków Konsorcjum o blisko 424.000 zł

b) zakresie opracowania zajęcia pasa drogowego i projektu organizacji ruchu Konsorcjum nie doszacowało (zaniżyło) swoją cenę o blisko 60.000 zł netto.

c) zakresie usług kierownika budowy Konsorcjum nie doszacowało ceny o blisko 200.000 zł brutto.

d) w zakresie usług geodezyjnych Konsorcjum nie przedłożyło żadnych wyliczeń uwzględniających ten zakres przedmiotu zamówienia (ani merytorycznie ani cenowo), co oznacza, że tylko w zakresie usług geodezyjnych Konsorcjum nie doszacowało ceny o blisko 80.000 zł netto.

e) w zakresie studni Konsorcjum nie doszacowało ceny o blisko 500.000 zł.

f) w zakresie asfaltu Konsorcjum nie doszacowało ceny o blisko 600.000 zł, a piasku 500.000 zł.

g) w zakresie usług archeologicznych Konsorcjum nie doszacowało ceny o blisko 16.000 zł brutto,

h) w zakresie usług pozwolenia na użytkowanie Konsorcjum zaniżyło cenę o blisko 20.000 zł brutto.

i) Konsorcjum nie przedłożyło żadnych informacji kosztowych dotyczących ochrony środowiska, nie uwzględnił w wycenie kosztów utylizacji odpadów takich jak odpady z rur z PE, PVC jak i folie i palety na których przywożony jest materiał. Brak jest informacji, gdzie wykonawca Konsorcjum zutylizuje grunt z wykopu i za jaką cenę.

j) Pojazdy i maszyny przedstawione przez Konsorcjum zostały wycenione poniżej minimalnych cen katalogu KNR.

- źródłem nieprawidłowej kalkulacji nie są wyłącznie różnice zakresowe między poszczególnymi projektami, lecz przede wszystkim błędy w kalkulacji kosztów jednostkowych oraz niespójne założenia przyjęte przez kosztorysanta. Problem polega na tym, że te same albo bardzo zbliżone pozycje zostały wycenione na skrajnie różnych poziomach, a w wielu miejscach w rozbiciu RMS przyjęto materiały lub sprzęt z ceną 0,00 zł. Tego rodzaju założenia nie mogą zostać uznane za prawidłową kalkulację ceny, ponieważ prowadzą do sztucznego zaniżenia wartości robót;

- pomimo, że Konsorcjum założyło zysk w wysokości 11% wartości ceny ofertowej (tj. kwotę około 760.000 zł brutto), to tylko w zakresie wskazanych powyżej braków i niedoliczeń wynika, że wartość jest zaniżona o przeszło 2.000.000 zł (około 2.500.000 zł brutto). Oznacza to, że gdyby od ceny globalnej odjąć wskazaną zysk wykonawcy Konsorcjum, to strata na realizacji tego zamówienia wynosi minimum 1.200.000 zł.

- wyjaśnienia Konsorcjum należy ocenić jako lakoniczne, ogólnikowe, nieoparte wymaganymi dowodami, co powinno skutkować odrzuceniem oferty. Podkreślić trzeba, że mimo tak ogólnikowych wyjaśnień, ich okrojona treść budzi wiele wątpliwości. Z żadnego bowiem elementu wyjaśnień nie wynika możliwość zaoferowania „tej” ceny całkowitej lub jej poszczególnych elementów składowych wskazanych w treści kalkulacji przedstawionej przez wykonawcę Konsorcjum. Można byłoby wręcz stwierdzić, że ciężko sobie wyobrazić sytuację, w której przedłożona kalkulacja (a w zasadzie – krótkie informacje wraz ze wskazanymi cenami) nie potwierdzałyby ceny całkowitej.

Odwołujący do odwołania złożył załącznik nr 5 zawierający dowody na potwierdzenia zaniżenia przez Konsorcjum zakwestionowanych w odwołaniu pozycji udzielonych przez tego wykonawcę wyjaśnień w tym m.in. zrzuty ekranu ze strony sekocenbud, ofertę firmy Rurex, firmy Hydro Partner.

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

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

odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

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

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

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy Izba uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego, w szczególności treść wezwania Zamawiającego z dnia 17 lipca 2025 r. oraz złożone przez Konsorcjum w dniu 22 lipca 2025 r. wyjaśnienia.

Skład orzekający Izby wziął pod uwagę również stanowiska Stron złożone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 11 maja 2026 r.

Izba ustaliła:

Zamawiający pismem z dnia 17 lipca 2025r. działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt. 1 Pzp wezwał Konsorcjum do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny wskazanej w ofercie (tzw. wyjaśnień dot. rażąco niskiej ceny). Zamawiający wyjaśnił, że: „w postępowaniu wartość szacunkową zamówienia oszacowano na 21.480.365 zł, a wartość niższa o 30% od tej kwoty to: 15.036.255,66 zł brutto.

Cena oferty brutto podana przez Państwa w formularzu ofertowym to: 7.600.679,41 zł. brutto.

W związku z powyższym wzywamy Państwa do złożenia wyjaśnień, w szczególności dotyczących:

1) *wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;*

2) *zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;*

3) *zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;*

4) *zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;*

Zwracamy uwagę, iż obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Dla obalenia powstałego stanu niepełności nie wystarczy złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, ogólnych czy zdawkowych, lecz wyjaśnień odpowiednio uargumentowanych. Wyjaśnienia powinny być jak najbardziej szczegółowe i winny zawierać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę tak, aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego jej wyliczenia. Oprócz treści wyjaśnień należy również załączyć dowody na poparcie twierdzeń przywołanych w składanych wyjaśnieniach.”

Odpowiedzi na ww. wezwanie Konsorcjum udzieliło w piśmie z dnia 22 lipca 2026r.

Izba zważyła:

W pierwszej kolejności Izba wskazuje treść przepisów stanowiących podstawę prawną zarzutów odwołania.

- art. 16 Pzp - zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 3) proporcjonalny.

- art. 224 ust. 5 Pzp - obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

- art. 224 ust. 6 Pzp - odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

- art. 226 ust. 1 pkt 2 lit a) i pkt 8 Pzp - zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;

Rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu Izba kierowała się m.in. treścią wezwania Zamawiającego wystosowanego do Konsorcjum, gdyż dla oceny składanych w toku postępowania wyjaśnień, istotne znaczenie ma przede wszystkim jego treść. To przez jego pryzmat, w tym zagadnień w nim poruszonych i sformułowanych oczekiwań, należy oceniać, czy wykonawca podołał ciążącemu na nim obowiązkowi tj. wykazał, że cena przez niego oferowana nie jest rażąco niska. W niniejszej sprawie w istocie treść wezwania jest dość ogólna, Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie kosztów wynagrodzenia pracowników, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych, zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie oraz zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska. Zamawiający poza ww. okolicznościami nie wskazał żadnych konkretnych wątpliwości co do kalkulacji konkretnego etapu realizacji zamówienia. Zamawiający nie wskazał także żadnej metodologii odnośnie do sposobu ich złożenia, ani też nie określił jakie dowody wykonawca ma przedłożyć. W związku z tym Izba stwierdziła, że Zamawiający pozostawił wykonawcy dowolność w sposobie przedstawienia wyjaśnień a także dowodów. Z treści wezwania nie wynikało, aby odpowiedź udzielona przez Konsorcjum nie musiała zawierać szczegółowych wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, w tym w takim zakresie na jaki wskazywał Odwołujący. Izba ustaliła, że wraz z wyjaśnieniami Konsorcjum przedłożyło szereg kosztorysów zawierających wycenę pozycji wpływających na wysokość zaoferowanej ceny. Konsorcjum przedstawiło również umowy o pracę zawarte z

pracownikami, listy płac, wykaz sprzętu, oświadczenie o współpracy z firmą Spedbud, zaświadczenie o braku zaległości ZUS, koncesję na wydobywanie kopalin, a także decyzję dot. zbierania odpadów, decyzję dot. przetwarzania odpadów oraz certyfikat dot. mieszanek związanych z cementem i mieszanek z gruntu stabilizowanego cementem. W ocenie Izby złożone przez Konsorcjum wyjaśnienia były adekwatne do treści wezwania i w sposób szczegółowy obrazowały przyjęte założenia oraz koszty mające wpływ na kalkulację ceny. Wykonawca ten podał również okoliczności umożliwiające mu obniżenie ceny jak posiadanie własnej betoniarni i żwirowni, wskazało na bliską odległość siedziby od miejsca realizacji zamówienia, zatrudnianie kierownika budowy posiadającego wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu budów oraz doświadczonych operatorów maszyn budowlanych i kierowców. Ponadto wskazało na okoliczność posiadania własnego personelu geodezyjnego, przez co nie musi korzystać z usług firm zewnętrznych co pozwala na łatwiejsze zarządzanie procesem budowy i na obniżenie ceny. Wyjaśniło także, że przetwarza odpady we własnym zakresie co pozwala obniżyć cenę o ok 1% - wywóz i utylizacja odpadów zostały zawarte w kosztach pośrednich.

Odwołujący zarzucił, że wyjaśnienia przedstawione przez Konsorcjum potwierdzają, że oferta ww. wykonawcy jest niedoszacowana w wysokości ok. 2 mln zł na co złożył dowody, co istotne w postaci ofert przygotowanych dla niego. Podkreślał również niespójności w wycenach dokonanych przez Konsorcjum, szacowanie niektórych pozycji w kwocie 0 zł, czy kalkulację wynagrodzenia personelu specjalistycznego jak np. geodeta w zaniżonej wysokości, tj. stawki minimalnej.

Po pierwsze jednak wskazać należy, że Konsorcjum w zakresie kosztów pracy przedłożyło kilkadziesiąt umów o pracę, z których wynika zatrudnienia personelu z wynagrodzeniem zgodnym z obowiązującymi przepisami prawa, wykazało brak posiadania zaległości w opłacaniu składek ZUS, przedłożyło listę płac pracowników, a także oświadczyło, że zatrudnia personel geodezyjny, co ma znaczny wpływ na możliwość obniżenia ceny.

Odwołujący zakwestionował ponadto kilkanaście wybranych przez siebie pozycji wynikających ze złożonych przez Konsorcjum kosztorysów. Należy jednak zauważyć, że po pierwsze złożone dowody na potwierdzenie zaniżenia stawek za te pozycje stanowią oferty handlowe uzyskane przez Odwołującego, a więc w ocenie Izby potwierdzają jedynie, że Odwołujący uzyskał je na takim a nie innym poziomie. Nie jest wykluczone, że Konsorcjum posiadało inne uwarunkowania handlowe, które wpłynęły na wysokość skalkulowanej ceny. Kwestia ta mogłaby ewentualnie podlegać dalszym wyjaśnieniom. Niemniej jednak Odwołujący nie postawił zarzutu zaniechania wezwania ww. wykonawcy do przedstawienia uzupełniających wyjaśnień, a w ocenie składu orzekającego Izby, wobec ogólnego charakteru wezwania wystosowanego przez Zamawiającego, nieuprawnione byłoby odrzucenie oferty Konsorcjum bez umożliwienia mu przedstawienia uzupełniających wyjaśnień. Czyniąc założenie, że wskazane w odwołaniu pozycje kosztorysowe powinny być szczegółowo wyjaśnione przez Konsorcjum, to niezależnie od konieczności postawienia zarzutu zaniechania skierowania do tego wykonawcy wezwania do udzielenia dodatkowych wyjaśnień, Odwołujący powinien przedstawić szersze uzasadnienie, dlaczego uwzględnienie w ramach wyjaśnień tych konkretnych czynników kosztotwórczych ma znaczenia dla możliwości oceny, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska - tj. że chodzi o istotne elementy składowe ceny. Odwołujący w tym zakresie nie podniósł jakiegokolwiek argumentu, nie wykazał, że którakolwiek z zakwestionowanych pozycji taki istotny składnik ceny stanowi.

Zgłoszone wątpliwości Odwołującego, czy przekonanie, że wyjaśnienia powinny zawierać jeszcze szereg dodatkowych informacji, lub może kalkulacja powinna zostać poszerzona czy uszczegółowiona, nie mogą stanowić podstawy do uznania, że cena zaoferowana przez Konsorcjum jest nierealna. Są to wyłącznie wątpliwości i oczekiwania Odwołującego, jakie nie zostały przedstawione w pytaniach w wezwaniu Zamawiającego. Wątpliwości Odwołującego nie są wystarczające dla stwierdzenia, że oferta innego Wykonawcy zawiera cenę rażąco niską.

Podsumowując Izba stwierdziła, że złożone przez Konsorcjum wyjaśnienia były adekwatne do treści wezwania, rzetelne i szczegółowe, złożone dowody potwierdzały większość wskazywanych przez Konsorcjum okoliczności umożliwiającym temu wykonawcy skalkulowanie ceny na zaoferowanym poziomie. Dlatego też Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Przewodnicząca: