

WYROK
z dnia 19 czerwca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Justyna Tomkowska
Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **15 czerwca 2026 roku w Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **22 kwietnia 2026 roku** przez wykonawcę **STRABAG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie**

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – **Powiat Aleksandrowski, w imieniu którego postępowanie prowadzi Zarząd Dróg Powiatowych w A.K. z siedzibą w A.K.**

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty Wykonawcy Firmy Inżynieryjno-Drogowej „DROGTOM” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp;

2. kosztami postępowania obciąża **Zamawiającego - Powiat Aleksandrowski, w imieniu którego postępowanie prowadzi Zarząd Dróg Powiatowych w A.K. z siedzibą w A.K.** w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **10 000 zł 00 gr** (słownie: dziesięciu tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwolującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwolującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i opłaty skarbowej, oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od **Zamawiającego – P.A., w imieniu którego postępowanie prowadzi Zarząd Dróg Powiatowych w A.K.**

z siedzibą w A.K. na rzecz **Odwolującego - STRABAG Spółki**

z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie kwotę **13 600 zł 00 gr** (słownie: trzynastu tysięcy sześciuset złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem wpisu i 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:

.....

UZASADNIENIE

Zamawiający: Powiat Aleksandrowski, w imieniu którego postępowanie prowadzi Zarząd Dróg Powiatowych w A.K. z siedzibą w A.K. prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp”) pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 2619C Koneck – Jaranowo etap I – odcinek o długości 2,91 km”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 11 marca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00149844.

Dnia 22 kwietnia 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 i pkt 2 ustawy Pzp odwołanie złożył wykonawca STRABAG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie, dalej jako „Odwolujący”.

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 17 kwietnia 2026 roku (informacja wyborze oferty najkorzystniejszej), zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uiszczył wpis w wymaganej wysokości.

Odwołanie złożono wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

1. dokonaniu wyboru oferty Firmy Inżynieryjno-Drogowej „DROGTOM” Sp. z o.o. (dalej jako: „Wykonawca” lub „DROGTOM”) jako najkorzystniejszej w postępowaniu, pomimo że oferta DROGTOM powinna zostać odrzucona,
2. zaniechaniu odrzucenia oferty DROGTOM w sytuacji, gdy DROGTOM wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie udowodnił, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska,

3.ponownym wezwaniu DROGTOM do złożenia wyjaśnień uzupełniających w sytuacji, gdy pierwotne wyjaśnienia oraz załączone do nich dowody nie obaliły domniemania ceny rażąco niskiej, tj. w sytuacji, gdy brak było podstaw do wezwania uzupełniającego.

Odwolujący zarzucał Zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 i w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP

i art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty DROGTOM w sytuacji, w której oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wyjaśnienia złożone przez tego Wykonawcę z dnia 07.04.2026 r. w zakresie rażąco niskiej ceny są lakoniczne, ogólnikowe, nie uzasadniają i nie udowadniają podanej w ofercie ceny, a tym samym DROGTOM nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny;

2.art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 i art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 PZP art. 224 ust. 5 i 6 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty DROGTOM, mimo że złożone przez tego Wykonawcę wyjaśnienia z dnia 07.04.2026 r. wraz ze złożonymi dowodami, wbrew treści wezwania z dnia 30.03.2026 r., nie potwierdzają, a nawet przeczą;

- zgodności oferty 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 2024 r., poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

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

3.art. 224 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 i art. 224 ust 5 i 6 pzp i 16 pkt 1 PZP, poprzez dokonanie przez Zamawiającego wezwania DROGTOM do uzupełnienia pierwotnie złożonych wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sytuacji, w której pierwotne wyjaśnienia oraz przedłożone na ich potwierdzenie dowody nie obaliły domniemania ceny rażąco niskiej, co powinno prowadzić do odrzucenia oferty DROGTOM, nie zaś do zażądania uzupełniania tych wyjaśnień,

4.art. 239 ust. 1 PZP poprzez wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty złożonej przez DROGTOM w sytuacji, gdy dokonany wybór stanowi konsekwencję nieuzasadnionego braku odrzucenia oferty DROGTOM.

Odwolujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących czynności:

1.unieważnienia czynności wyboru oferty złożonej przez DROGTOM jako oferty najkorzystniejszej,

2.odrzucenia oferty złożonej przez DROGTOM,

3.powtórzenia czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział

w postępowaniu, z wyłączeniem oferty DROGTOM.

Odwolujący wskazał, że posiada interes prawny w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp w złożeniu odwołania.

Odwolujący jest podmiotem profesjonalnie działającym na rynku budowlanym, biorącym udział w postępowaniu, a złożona przez niego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert. W ocenie STRABAG oferta złożona przez DROGTOM powinna podlegać odrzuceniu, gdyż zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a Wykonawca wezwany do wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie udźwignął ciężaru dowodu i nie wykazał, że cena jego oferty nie jest rażąco niska. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania Zamawiającego i odrzucenia oferty DROGTOM, za najkorzystniejszą zostałaby uznana oferta Odwołującego. Wskutek naruszenia wskazanych przepisów PZP przez Zamawiającego, Odwołujący został pozbawiony możliwości wykonania zamówienia, pomimo że złożona przez niego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza w przedmiotowym postępowaniu. Objęte odwołaniem czynności Zamawiającego prowadzą do poniesienia szkody przez Odwołującego, polegającej na uniemożliwieniu mu, w sposób niezgodny z prawem, uzyskania zamówienia.

W uzasadnieniu zarzutów podniesiono, że zgodnie z rozdziałem XX pkt 2 SWZ IDW – cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe.

Wedle rozdziału V pkt 5 SWZ – Zamawiający wymagał, aby oferta obejmowała całość przedmiotu zamówienia. W zakresie rzeczowym należało ująć wszystkie roboty i usługi niezbędne do zrealizowania zamówienia wynikające wprost z dokumentacji projektowych oraz uzgodnień i opinii branżowych, jak również w niej nieujęte, a niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia.

W myśl postanowienia pkt 6 rozdziału V SWZ: *Zgodnie z zasadą wynagrodzenia ryczałtowego zaleca się Wykonawcom sporządzenie własnego przedmiaru robót celem wyliczenia ceny oferty*.

W trakcie postępowania, w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu, złożonych zostało 7 ofert, w tym oferta Odwołującego oraz DROGTOM. Na etapie badania i oceny ofert oferta DROGTOM wzbudziła wątpliwości dotyczące zaferowania przez DROGTOM ceny rażąco niskiej.

Zamawiający wezwaniem z dnia 30.03.2026 r. wezwał DROGTOM na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny/kosztu/istotnych części składowych

zaoferowanej ceny lub kosztu, w związku z tym, że cena całkowita oferty DROGTOM jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek od towarów i usług.

Następnie, w reakcji na złożenie przez DROGTOM wyjaśnień z dnia 7.04.2026 r., Zamawiający wezwał DROGTOM w dniu 08.04.2026 r. do złożenia wyjaśnień uzupełniających, wskazując, iż w ramach złożonych wyjaśnień wątpliwości wzbudził fakt, że umowa dostawy oraz decyzja administracyjna przedłożone na potwierdzenie rynkowości wyceny są nieaktualne, w związku z czym wezwał DROGTOM do przedłożenia aktualnych dokumentów, które, w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzą okoliczności wskazane w Wyjaśnieniach.

Jako najkorzystniejsza w postępowaniu wybrana została oferta DROGTOM. Brak odrzucenia przez Zamawiającego oferty DROGTOM wskazuje, iż wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z dnia 07.04.2026 roku oraz wyjaśnienia uzupełniające DROGTOM zostały przez Zamawiającego zaaprobowane i uznane jako obalające domniemanie rażąco niskiej ceny. W ocenie Odwołującego DROGTOM nie wyjaśnił i nie udowodnił, że zaoferowana przez niego cena oferty nie jest rażąco niska; stanowisko względem treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny z dnia 07.04.2026 roku oraz wyjaśnień uzupełniających z dnia 10.04.2026 r.;

W świetle art. 224 ust. 5 PZP obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy. W myśl 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.

Tym samym obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez Zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny, w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez Zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione.

W ocenie Odwołującego oferta DROGTOM powinna zostać odrzucona z uwagi na niewyjaśnienie i nieudowodnienie przez Wykonawcę rynkowości ceny oferty.

Zamawiający, zgodnie z treścią wezwania, oczekiwał od DROGTOM wyjaśnienia ceny całkowitej oferty, w tym złożenia dowodów.

Analiza wyjaśnień DROGTOM z dnia 7.04.2026 r. oraz załączonych do nich dokumentów wskazuje, iż DROGTOM jedynie powierzchownie odniósł się do treści wezwania, składając oświadczenia oraz dokumenty, które realnie nie pozwalają na merytoryczną ocenę rynkowości i prawidłowości ceny zaoferowanej przez Wykonawcę.

DROGTOM w odpowiedzi na wezwanie nie przedstawił jakiegokolwiek kalkulacji ceny ofertowej – chociażby kalkulacji uproszczonej. Tymczasem jak wskazywane jest w orzecznictwie:

• „Prawidłowa kalkulacja ceny i szczegółowe wyliczenie ponoszonych przez wykonawcę kosztów oraz planowanego zysku, są elementem kluczowym wyjaśnień składanych na wezwanie w trybie art. 224 p.z.p.” (Wyrok KIO z 5.02.2024 r., KIO 142/24, LEX nr 3702012.)

• „Wyjaśnienia te były dość lakoniczne i ogólnikowe, jako nie zawierające szczegółowego odniesienia do wszystkich czynników kosztotwórczych, w tym odniesienia w postaci matematycznej, liczbowej, rachunkowej, ani żadnych kalkulacji. (...) w żadnym razie wyjaśnienia wykonawcy składane w trybie art. 224 ust. 1 i ust. 2 PZP nie mogą być tak ogólne, by uniemożliwiały zamawiającemu weryfikację prawidłowości kalkulacji ceny i jej realności. Innymi słowy, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, powoła się co prawda na czynniki i kwestie, które brał pod uwagę przy wyliczeniu ceny, lecz w żaden sposób nie uzasadni ich wpływu na cenę ofertową, ani nie wskaże zamawiającemu na sposób ich uwzględnienia w cenie - to takie wyjaśnienia nie mogą mieć waloru uzasadnienia podanej w ofercie ceny lub kosztu. W tym kontekście, wskazać należy, że jakkolwiek Odwołujący powołał się w wyjaśnieniach na liczne czynniki, które miały wpływ na zaferowanie najniższej wśród ofert ceny, takie jak np. niskie koszty dojazdu, brak kosztów zarządu, doświadczenie, to jednak w żaden sposób nie wyjaśnił Zamawiającemu, jak te czynniki wpłynęły na kalkulację ceny.” (Wyrok KIO z 13.02.2025 r., KIO 238/25, LEX nr 3877944.)

Treść wyjaśnień złożonych przez Wykonawcę pozwala co najwyżej przyjąć, iż całość kosztów Wykonawcy stanowi 95% ceny ofertowej, podczas gdy zysk wynosi 5%, jednakże ustalenie, jakie wartości składają się na poszczególne koszty bezpośrednie DROGTOM, jest obiektywnie niemożliwe.

W ocenie Odwołującego ogólnikowość wyjaśnień DROGTOM (bez wskazania chociażby poprzez złożony kosztorys uproszczony cen jednostkowych oferowanych za wykonanie poszczególnych asortymentów robót) nie pozwala, na weryfikację informacji zawartych w wyjaśnieniach, jak też w ogóle na ocenę rynkowości i poprawności ceny DROGTOM, w związku z czym nie można uznać, iż DROGTOM obalił domniemanie ceny rażąco niskiej.

Odwołujący przedstawił szczegółowe stanowisko odnośnie do tej części wyjaśnień DROGTOM, w której znalazły się jakiejkolwiek informacje odnośnie wyceny ofertowej.

Jak wynika z treści wyjaśnień DROGTOM z dnia 7.04.2026 r., na cenę globalną DROGTOM wpływ ma w pierwszej

kolejności nieduża (bliżej niesprecyzowana) odległość siedziby DROGTOM od miejsca realizacji zamówienia, która przekładać się ma na:

- bliską odległość miejsca dowozu materiałów;
- zerowe koszty zakwaterowania pracowników, parkowania maszyn czy też urządzeń.

Na potwierdzenie twierdzeń DROGTOM przedstawił szacunkowe wyliczenie prognozowanego przez siebie kosztu dzierżawy terenu oraz utrzymania zaplecza (koszt 7 500 zł netto), jak również szacunkowe wyliczenie kosztów zakwaterowania pracowników, które oszczędza (21 600 zł brutto miesięcznie).

Analiza wyjaśnienia DROGTOM we wskazanym powyżej zakresie prowadzić musi do uznania, iż powyższe informacje nie mają znaczenia dla obalenia domniemania ceny rażąco niskiej, w sytuacji, w której DROGTOM nie wskazuje:

- jakie oszczędności generować ma bliskość jego siedziby od miejsca dowozu materiałów;
- skąd pochodzą materiały, jaki jest ich koszt oraz jak kształtować się mają koszty ich transportu (skoro mimo wszystko muszą one zostać udowodnione).

Analogicznie, na cenę globalną DROGTOM wpływ ma mieć posiadanie własnego laboratorium drogowego, które wykona wszystkie badania drogowe, co przekładać się ma na:

- oszczędność w wysokości 5 000 zł netto za każdy miesiąc.

Na potwierdzenie tych twierdzeń DROGTOM przedstawił wykaz posiadanego sprzętu kontrolno-pomiarowego, potwierdzenie zatrudnienia pracownika na stanowisku Kierownika laboratorium drogowego – specjalisty ds. technologicznych oraz potwierdzenie, że system zakładowej kontroli produkcji spełnia wymagania odpowiednich norm zharmonizowanych.

Analiza Wyjaśnienia DROGTOM prowadzić musi do uznania, iż te informacje nie mają znaczenia dla obalenia domniemania ceny rażąco niskiej, w sytuacji, w której DROGTOM nie wskazuje:

- jak wylicza on oszczędność dla tej części;
- do jakiej kwoty porównuje oszczędność (np. kosztu usług niezależnego laboratorium);
- jakie koszty realnie ponosi w związku z posiadanym laboratorium, w tym kosztem zatrudnienia kierownika laboratorium drogowego (i innych pracowników, którymi ww. kierownik powinien zarządzać).

Analogicznie, na cenę globalną DROGTOM wpływ ma mieć posiadanie własnej Wytwórni Mas Bitumicznych, która:

- zlokalizowana jest na terenie miasta Włocławek;
- znajduje się w bliskości ok. 1 km od stacji rozładunkowej kruszywa oraz rafinerii produkującej asfalty w Płocku.

Analiza Wyjaśnienia DROGTOM prowadzić musi do uznania, iż informacje nie mają znaczenia dla obalenia domniemania ceny rażąco niskiej, w sytuacji, w której:

- DROGTOM nie wskazuje jakiegokolwiek wyrażonego liczbowo wpływu tych faktów na zaoferowaną cenę;
- DROGTOM nie wskazuje żadnych danych adresowych pozwalających na weryfikację ww. kwestii;
- Już pobieżna analiza map satelitarnych wskazuje, iż pomiędzy rafinerią produkującą asfalty w Płocku a wytwórnią mas bitumicznych Wykonawcy położoną we Włocławku jest ok. 52–60 kilometrów (liczone do przybliżonych granic Włocławka).
- Podkreślenia wymaga, że DROGTOM nie przedstawił jakichkolwiek dowodów na fakt posiadania wskazanej wyżej wytwórni

Na cenę globalną DROGTOM wpływ ma mieć fakt wieloletniej, nienaganej współpracy z dostawcami materiałów budowlanych, takich jak kruszywa czy asfalty, która:

- pozwala na uniknięcie konieczności dowozu materiałów z dużych odległości;
- otrzymanie rabatu na poziomie 10% w stosunku do innych podmiotów.

Analiza Wyjaśnienia DROGTOM w powyższym zakresie prowadzić musi do uznania, iż informacje nie mają znaczenia dla obalenia domniemania ceny rażąco niskiej, w sytuacji, w której:

- DROGTOM nie wskazuje w sposób miarodajny, jak rzekomo uzyskiwany przez niego rabat 10% wpływa na zaoferowaną przez niego cenę (10-procentowy rabat na materiał oferowany przez dostawcę nie stanowi 10-procentowego rabatu ceny ofertowej, a Wykonawca nie wyjaśnił, jak rabat ten przekłada się na jego cenę);
- DROGTOM nie wskazuje jakich kosztów dowozu może uniknąć;
- DROGTOM nie wskazuje danych adresowych pozwalających na ocenę odległości

i zweryfikowanie jego twierdzeń;

- pobieżna analiza map satelitarnych wskazuje, iż pomiędzy rafinerią produkującą asfalty w Płocku a wytwórnią mas bitumicznych Wykonawcy położoną we Włocławku jest ok. 52–60 kilometrów (liczone do przybliżonych granic Włocławka).

•Co wymaga szczególnego podkreślenia Wykonawca nie przedstawił jakichkolwiek dowodów na okoliczność zawarcia umów, z których miałyby owe szczególnie korzystne warunki finansowe wynikać.

Reasumując Odwołujący wskazał, że określone przez Wykonawcę czynniki, które miałyby wpływać na wycenę

ofertową nie zostały w żaden sposób przez DROGTOM wykazane. Co więcej owe okoliczności w większości dotyczą marginalnych dla wyceny kwestii, takich jakich obsługa laboratoryjna, czy magazynowania materiałów oraz zakwaterowania przeciwników. Najistotniejsze elementy wyceny takie jak koszty zakupu materiałów koniecznych do realizacji inwestycji, koszty sprzętu przyjęte do wyceny oraz koszty robocizny, wartość kosztów ogólnych, nie zostały w żaden sposób przez Wykonawcę wyjaśnione i udowodnione.

Kluczową według Odwołującego kwestią jest okoliczność nie przedłożenia przez DROGTOM jakichkolwiek dowodów w postaci ofert dostawców, czy jakichkolwiek innych dokumentów pochodzących od podmiotów zewnętrznych, które potwierdzałyby rynkowość zaoferowanej ceny – za wyjątkiem Umowy na dostawę paliwa, nieaktualną na dzień składania wyjaśnień. Tymczasem jak wskazywane jest w orzecznictwie KIO, konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dotyczących ceny oferty dowodami ma także kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności, na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je stosownymi dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje (tak w wyroku z dnia 24 lutego 2023 r., KIO 359/23). *„Zamawiający bada nie tylko cenę podaną w ofercie, ale również założenia wykonawcy przyjęte do kalkulacji tej ceny między innymi przez przyzmat złożonych przez wykonawcę dowodów. Składanie wyjaśnień ogólnych, niepopartych dowodami powoduje, że wykonawca ponosi negatywne skutki niewykazania zasadności swoich twierdzeń.”* (por. Wyrok KIO z 9.05.2024 r., KIO 1366/24, LEX nr 3742519.).

W ocenie Odwołującego, Zamawiający dokonał powierzchownej oceny wyjaśnień złożonych przez DROGTOM, co doprowadziło do zaniechania odrzucenia oferty tego Wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP, zgodnie z którym Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

DROGTOM nie wyjaśnił i nie wykazał zgodności oferty z przepisami dot. kosztów pracy i zabezpieczenia społecznego;

Jak wynika z treści wezwania z dnia 30.03.2026 r. DROGTOM wezwany został m.in. do złożenia wyjaśnień m. in. w zakresie:

- 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 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W reakcji na powyższe DROGTOM w wyjaśnieniach z dnia 07.04.2026 r. wskazał jedynie, iż *„Spółka potwierdza przyjęcie do kalkulacji oferty kosztów pracy, których wartość nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę i minimalnej stawki godzinowej ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2022 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. Z 2020 r. poz 2207) oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i ubezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Jako dowody załączamy zanonimizowane Umowy o pracę pracowników, którzy realizować będą powyższe prace oraz zanonimizowane listy płac wraz raportami miesięcznymi o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach ZUS.”*

Na potwierdzenie powyższych twierdzeń DROGTOM przedłożył:

- Zaświadczenie o zatrudnieniu kierownika laboratorium drogowego z dnia 27.11.2025 r.
- Kopie umów o pracę z robotnikami drogowymi wraz z porozumieniami zmieniającymi lub aneksami do umowy o pracę, datowanymi na pierwszą połowę 2025 r. lub na 2024 r., wskazujące godzinowe stawki brutto wynagrodzenia zasadniczego;
- Listy płac datowane na listopad 2025 r.
- Informacje miesięczne dla osoby ubezpieczonej datowane na drugą połowę 2025 r.

Wskazane dokumenty pochodzą sprzed kilkunastu miesięcy a nawet kilku lat i dotyczą stanu wynagrodzeń oraz ubezpieczenia na 2024 i 2025 rok – wobec czego nie obrazują:

- aktualnej informacji odnośnie do stosowanych przez DROGTOM stawek i wartości wynagrodzenia pracowników, co więcej wskazane wartości, wskazują, że stawki te (o ile zostały przyjęte w wycenie ofertowej) są niezgodne z obecnie obowiązującymi przepisami,
- aktualnej na dzień składania ofert sytuacji w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Co wymaga szczególnego podkreślenia DROGTOM nie przedstawił w wyjaśnieniach jakichkolwiek informacji jaka konkretnie stawka za roboczogodzinę została przyjęta w jego wycenie ofertowej, w zakresie poszczególnych pracowników, którzy mają wziąć udział w realizacji zamówienia. Nie została również wskazana przyjęta w kalkulacji ilość roboczogodzin, czego konsekwencją jest brak jakiegokolwiek weryfikowalności zgodności wyceny z przepisami dotyczącymi kosztów pracy.

Odwołujący poddał ponadto szczegółowej analizie wskazane wyżej dokumenty załączone przez DROGTOM na

potwierdzenie kosztów pracy, z której to analizy wynika, dodatkowo, że:

- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 5 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 01.08.2025 r., a ponadto podaje stawkę godzinową 25,00 PLN brutto;
- Aneks do umowy o pracę na s. 11 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowany na 02.04.2024 r., a ponadto podaje stawkę godzinową 24,00 PLN brutto;
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 17 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 01.08.2025 r., a ponadto podaje stawkę godzinową 27,00 PLN brutto;
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 19 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 01.09.2025 r., a ponadto podaje stawkę godzinową 30,00 PLN brutto;
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 22 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 01.09.2025, a ponadto podaje stawkę godzinową 26,00 PLN brutto.
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 24 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 30.05.2025, a ponadto podaje stawkę godzinową 27,00 PLN brutto.
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 26 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 30.05.2025, a ponadto podaje stawkę godzinową 24,00 PLN brutto.
- Aneks do umowy o pracę na s. 27 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowany na 06.05.2024, a ponadto podaje stawkę godzinową 30,00 PLN brutto.
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 28 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 30.05.2025, a ponadto podaje stawkę godzinową 24,00 PLN brutto.
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 29 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 01.07.2025, a ponadto podaje stawkę godzinową 27,00 PLN brutto.
- Aneks do umowy o pracę na s. 32 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowany na 02.04.2024, a ponadto podaje stawkę godzinową 26,00 PLN brutto.
- Porozumienie zmieniające do umowy o pracę na s. 33 pliku „załączniki do rnc.pdf” jest datowane na 01.06.2024, a ponadto podaje stawkę godzinową 25,00 PLN brutto.

Z powyższego jasno wynika, że w roku 2024/2025, stosowane były przez DROGTOM stawki za roboczogodzinę w przedziale od 24,00 zł brutto za godzinę do 30,00 zł brutto za godzinę. Tymczasem minimalna stawka godzinowa obowiązująca w 2026 roku wynosi 31,40 zł brutto. Przedstawione więc przez DROGTOM dokumenty, w żaden sposób nie potwierdzają zgodność oferty z obecnie obowiązującym wymogami wynikającymi w powszechnie obowiązującego prawa. Podkreślenia wymaga, że samo przedstawienie wyciągu z listy płac za poprzednie lata nie pozwala stwierdzić zgodności wyceny ofertowej 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 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

Zdaniem Odwołującego, DROGTOM w ramach złożonych przez siebie wyjaśnień nie wykazał, iż w ramach przygotowanej przez siebie oferty przyjął rzeczywiste koszty pracy, które to zgodne są z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu, zabezpieczeniu społecznym oraz z przepisami z zakresu prawa pracy obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Podkreślenia wymaga, że z treści wyjaśnień nie sposób wywieść jakie konkretnie stawki za roboczogodzinę zostały przejęte w wycenie ofertowej. DROGTOM nie wskazał bowiem owej informacji w wyjaśnieniach. Nie jest zaś rolą Zamawiającego „domyślanie” się na podstawie załączonych do wyjaśnień dokumentów, jak poziom kosztów w tym zakresie został przyjęty w ofercie – choć w omawianym przypadku, treść owych dowodów potwierdza co najwyżej poziom stawek na rok 2024/2025, który to jest oczywiście rozbieżny względem obecnie obowiązujących i obligatoryjnych stawek.

Wykonawca wezwany do wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest zobligowany do złożenia wyjaśnień w zakresie określonym art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 pzp. Jak bowiem wskazuje Izba: „...treść art. 224 ust. 4 pzp który podobnie jak art. 224 ust. 3 pzp jest pewną wytyczną dla obu stron postępowania. Należy zatem uznać, że w przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi tak samo, jak zamawiający jest zobowiązany do żądania wyjaśnień w zakresie wyliczenia kosztów pracy i zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, tak samo wykonawca zobowiązany jest do udzielenia wyjaśnień w tym zakresie. Taki nakaz dla wykonawcy nie został wprost wyrażony w przepisie. Wynika on jednak z tego, iż ciężar dowodzenia, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa właśnie na wykonawcy, a sankcją za niewykazanie stanowi odrzucenie oferty. W sytuacji więc gdy zapytanie zamawiającego dotyczyć będzie czynników o których mowa w ust. 3 pkt 4 i 6 pzp aby uniknąć odrzucenia oferty, wykonawca będzie musiał udzielić wyjaśnień przynajmniej

w tym zakresie” (Wyrok KIO z dnia 23.09.2024 r., KIO 3226/24).

Wyjaśnienia – jak każde składane w procedurze wyjaśnienia rażąco niskiej ceny – powinny być rzetelne,

udowodnione, weryfikowalne. Tymczasem Wyjaśnienia DROGTOM

w zakresie kosztów pracy i zabezpieczenia społecznego takie nie są. DROGTOM nie wskazał wysokości stawki za r/h przyjętą w kalkulacji, nie przedstawił również jakichkolwiek danych odnośnie ilości godzin pracy robotnika przejętych w ofercie. Wobec tego nie sposób jest stwierdzić jakie koszty pracy zostały przyjęte w ofercie i czy są one zgodne z przepisami. Okoliczność wypłaty wynagrodzenia o określonej wartości w poprzednich latach nie oznacza wyjaśnienia i wykazania jakie konkretnie wartości – wobec niewskazania ich wyjaśnieniach – zostały przyjęte w ofercie.

W ocenie Odwołującego, Zamawiający dokonał powierzchownej oceny wyjaśnień złożonych przez DROGTOM, co doprowadziło do zaniechania odrzucenia oferty Wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP, zgodnie z którym Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający bezpodstawnie wezwał DROGTOM do uzupełnienia wyjaśnień z dnia 07.04.2026 roku;

Jak wynika z treści wezwania do uzupełnienia wyjaśnień z dnia 08.04.2026 r.:

•analiza niżej wymienionych dokumentów wykazała, iż są one nieaktualne:

— załącznik nr I do umowy Premium, na który powołuje się Wykonawca w zakresie uzyskania rabatu w wysokości 10%;
— decyzja z dnia 16.02.2016 r. w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów.

•Przedłożenie dokumentów nieaktualnych uniemożliwia Zamawiającemu dokonanie prawidłowej oceny, czy wskazane przez Wykonawcę okoliczności faktycznie uzasadniają wysokość zaoferowanej ceny.

W związku z powyższym konieczne jest przedłożenie dokumentów aktualnych, które w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzą okoliczności wskazane w wyjaśnieniach.

Jednocześnie, zgodnie z treścią pierwotnego wezwania DROGTOM wezwany został m.in. do złożenia wyjaśnień m.in. w zakresie wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych.

W kontekście powyższego podnieść należy, iż jak wskazano w orzecznictwie: „Możliwość ponownego wezwania do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny powinno się traktować bardziej w kategorii wyjątku niż zasady. Rzeczywiście ponowne wezwanie nie powinno być traktowane jako druga szansa dla wykonawcy. Jeżeli zatem w odpowiedzi na pierwsze wezwanie wykonawca udzielił lapidarnych i szablonowych wyjaśnień i nie złożył dowodów, należy uznać, że nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny i odrzucić jego ofertę, a nie ponownie wzywać tego wykonawcę do uszczegółowienia wyjaśnień.” (por. Wyrok KIO z 21.04.2023 r., KIO 955/23, LEX nr 3584840.)

Z uwagi na ogólnikowość pierwotnych wyjaśnień DROGTOM, brak było jakichkolwiek postaw do skierowania wezwania do ich uzupełniania. Ani umowa ramowa z Orlen ani decyzja na zbieranie i przetwarzanie odpadów, nie niweluje owej ogólnikowości. Decyzje na przetwarzanie odpadów posiada każdy wykonawca – nie jest to żadna unikatowa właściwość odnosząca się DROGTOM, która przekłada się faktycznie na możliwość zaoferowania niższej, niż ta która została zaoferowana przez innych Wykonawców. W zakresie Umowy z Orlen, to oczywiście cena za paliwo jest kosztem/składnikiem wyceny ofertowej, niemniej jest to jeden z wielu czynników kosztotwórczych. Fakt ewentualnego wykazania kosztu paliwa czy posiadanego rabatu na ten produkt, nie oznacza jeszcze, że Wykonawca obalił domniemanie rażąco niskiej ceny. Nawet gdyby przedmiotowe dokumenty opatrzone prawidłową datą zostały przedłożone wraz z wyjaśnieniami, to nie zmieniałyby oceny wyjaśnień z dnia 07.04.2026 roku, które ze względu na swą ogólnikowość nie powinny zostać uznane przez Zamawiającego za prawidłowe, a tym samym nie powinny podlegać ewentualnemu uzupełnieniu.

Skoro w odpowiedzi na pierwotne wezwanie, dotyczące m.in. wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych, Wykonawca udzielił wyjaśnień, które opierały się na dowodach nieaktualnych (tj. niedowodzących wskazanych

w nich twierdzeń), to brak było podstaw do ponownego wezwania DROGTOM przez Zamawiającego, gdyż wezwanie to stanowiło dla Wykonawcy drugą szansę na złożenie dowodów, które powinien był przedłożyć pierwotnie.

Powyższe, w ocenie Odwołującego, stanowi naruszenie zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o której mowa w art. 16 ust. 1 PZP.

W ocenie Odwołującego Zamawiający bezpodstawnie dokonał ponownego wezwania DROGTOM oraz zaniechał odrzucenia oferty Wykonawcy. Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, jak również podlega ona odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp ma charakter wynikowy i stanowi następstwo uprzednio omówionych uchybień. Wobec naruszeń wyartykułowanych przy omówieniu zarzutów nr 1, 2 i 3, w ocenie Odwołującego, Zamawiający nie miał podstaw, aby uznać ofertę DROGTOM za najkorzystniejszą.

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

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

W ocenie Izby Odwołujący wykazał interes we wniesieniu odwołania i możliwość poniesienia szkody w postaci utraty zamówienia i osiągnięcia zysku. W ocenie Odwołującego Zamawiający dokonał badania i oceny ofert, a więc także wyboru oferty najkorzystniejszej

z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, w szczególności błędnie ocenił wyjaśnienia cenowe złożone przez wybranego Wykonawcę. Działania te oznaczają, że Odwołujący nie uzyska zamówienia i nie osiągnie zysku z jego realizacji.

W aktach postępowania odwoławczego nie zarejestrowano zgłoszenia przystąpienia po żadnej ze Stron.

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o jego oddalenie w całości.

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia i stan faktyczny sprawy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Art. 224 ust. 6 ustawy Pzp stanowi, że 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.

Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Natomiast zgodnie z art. 239 ustawy Pzp Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta

z najniższą ceną lub kosztem.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Izby oraz sądów powszechnych za ofertę z rażąco niską ceną należy uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień. Oznacza to cenę znacząco odbiegającą od cen przyjętych, wskazującą na fakt realizacji zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy, roboty budowlanej. W orzecznictwie wskazuje się również, że o cenie rażąco niskiej można mówić wówczas, gdy oczywiste jest, iż przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę byłoby dla niego nieopłacalne.

Analiza przepisów ustawy Pzp prowadzi do wniosku, iż ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, który otrzymał wezwanie do złożenia wyjaśnień. Tym samym złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące

i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację całego zamówienia. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę powinny poparte być stosownymi dowodami. W ramach wyjaśnień,

o których mowa w art. 224 Pzp, wykonawca zobligowany jest nie tylko do sformułowania twierdzeń dotyczących ceny lub kosztu ofert, ale także do przedstawienia dowodów, dzięki którym zamawiający będzie miał możliwość zweryfikowania złożonych wyjaśnień (tak wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 maja 2016 r., sygn. akt: KIO 817/16, LEX nr 2054658; podobnie wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt: IX Ca 39/15, LEX nr 1835972).

Podkreślenia wymaga również, że przy badaniu prawidłowości ceny oferty Zamawiający winien zestawić posiadaną wiedzę specjalistyczną wynikającą ze znajomości prowadzenia działalności w danej branży z treścią otrzymanych wyjaśnień. Istnienie po stronie Zamawiającego takiej wiedzy nie usprawiedliwia odstąpienia od złożenia wyczerpujących wyjaśnień. Wezwanie wykonawcy do wyjaśnień powoduje bowiem powstanie po jego stronie obowiązku wykazania realności i prawidłowości kalkulacji ceny, poprzez złożenie wyczerpujących i popartych dowodami wyjaśnień. Nie może więc być tak, że wykonawca składa ogólne wyjaśnienia, a następnie w postępowaniu odwoławczym twierdzi, że różnice między cenami poszczególnych ofert nie są drastycznie wysokie, a Zamawiający ma wiedzę pozwalającą mu uznać, że zaoferowana cena jest realna (za wyrokiem KIO 17.09.2019 r., sygn. akt: KIO 1697/19).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, w ocenie Izby wykonawca DROGTOM składając Zamawiającemu wyjaśnienia nie sprostął ciężarowi dowodowemu i nie wykazał w tych wyjaśnieniach i złożonych dowodach, że cena podana

w ofercie ma realny charakter.

W pierwszej kolejności DROGTOM podkreślił w wyjaśnieniach z dnia 7 kwietnia 2026 roku, że siedziba Wykonawcy znajduje się w niedużej odległości od miejsca realizacji zamówienia, co ma być atutem bliskiej odległości miejsca dowozu materiałów niezbędnych do wykonania zamówienia oraz zerowych kosztów zakwaterowania pracowników czy transportu i parkowania maszyn i urządzeń.

Zgodzić należy się z Odwołującym, że Wykonawca nie podał jakie oszczędności generuje bliskość siedziby Spółki od

miejsca wykonywania zamówienia, o ile pozwala to obniżyć koszty materiałów, czy ile standardowo wynoszą takie koszty transportu materiałów.

Biorąc pod uwagę, że w postępowaniu oferty złożyły firmy z okolic lub dysponujące oddziałami w okolicy, także dla nich koszty zakwaterowania pracowników mają poziom zerowy lub minimalny. Nie jest zjawiskiem nadzwyczajnym, że firmy realizują zamówienia publiczne bazując na zatrudnieniu lokalnych pracowników. Dlatego też możliwość obniżenia kosztów zakwaterowania pracowników nie jest okolicznością wyjątkową i przypisaną tylko dla DROGTOM.

Następnie Wykonawca wskazał, że kolejnym czynnikiem obniżającym cenę jest posiadanie własnego laboratorium drogowego. Nie podano jednak ani jakie koszty ponosi w miesiącu celem utrzymania laboratorium, ani ile wynosi wynagrodzenie zatrudnionych w laboratorium pracowników. Wykonawca enigmatycznie zaznaczył, że miesięczna oszczędność z tego tytułu wynosi około 5000,00 zł. Na jakiej podstawie Wykonawca przyjął taką wartość, już nie wyjaśniono. Nie dokonano porównania kosztów w przypadku korzystania z laboratoriów zewnętrznych. Nie jest wiadomym, czy wynagrodzenie pracowników laboratorium zostało ujęte w kosztach i jak kształtuje się ich wysokość.

Kolejną kwestią zaznaczoną w wyjaśnieniach jest posiadanie własnej Wytwórni Mas Bitumicznych na terenie Miasta Włocławek oraz bliskość stacji rozładunkowej kruszywa w odległości 1 km od Wytwórni Mas Bitumicznych oraz rafinerii produkującej asfalty zlokalizowanej w Płocku. Dodatkowo Wykonawca zaznaczył, że posiada podpisaną Umowę Premium zapewniającą dodatkowy rabat na zakupowane asfalty. Co do tych aspektów, to zauważyć należy, iż są to informacje nieweryfikowane. Nie podano w wyjaśnieniach żadnych adresów potwierdzających bliskość lokalizacji wytwórni i stacji rozładunkowej. W przypadku umowy z rafinerią, to odległość rafinerii od miejsca realizacji zamówienia jest na tyle duża, iż koszty transportu materiałów mogą być znaczące, nawet jeśli same materiały zakupione zostały z rabatem. Poza tym z treści umowy stanowiącej załącznik do wyjaśnień wynika, że umowę zawarto w 2023 roku i w załącznikach do niej odnoszono się do cen z tego okresu.

Z postanowień umowy wynikało, że Rabat PREMIUM przyznawany jest okresowo i z umowy nie wynikało, że nadal obowiązuje. Co więcej załącznik z cenami tracił ważność dnia 31 marca 2024 lub z dniem podpisania nowego załącznika przed tą datą. Tym samym na dzień składania wyjaśnień Zamawiający nie wiedział, czy Wykonawcy rzeczywiście przysługuje rabat oraz ile on wynosi.

DROGTOM powołał się w wyjaśnieniach na fakt wieloletniej nienaganej współpracy z dostawcami materiałów budowlanych takich jak kruszywa czy asfalty, dzięki którym osiągnął poziom cen niedostępny dla innych podmiotów.

Wykonawca nie podał jednak w wyjaśnieniach ani nazw podmiotów, z którymi współpracuje, ani ich danych teleadresowych. Nie dołączono dokumentów, na podstawie których można byłoby wykazać 10 % poziom uzyskiwanych rabatów.

Oceniając pierwsze ze złożonych wyjaśnień, za Odwołującym można powtórzyć, że ograniczały się one do twierdzeń i ogólnych informacji. Dołączone do wyjaśnień dowody nie współistniały z treścią złożonych wyjaśnień. Dowodów tych nie powiązano z wielkością kosztów dla poszczególnych elementów. Wykonawca nie złożył kalkulacji, nawet uproszczonej, w której określiłby grupy kosztów, do których przyporządkować można by zakładane oszczędności.

W przypadku pracowników załączono dokumenty kadrowe odnoszące się do lat ubiegłych a nie do momentu przygotowywania oferty i kalkulowania ceny, czy choćby momentu składania wyjaśnień. Izbie nie jest wiadomym, na jakiej podstawie Zamawiający wywiódł, że Wykonawca zatrudnia pracowników zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, które nie mogą być niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej. Wykonawca jedynie zadeklarował taką zgodność, a przedstawione umowy o pracę referują do lat ubiegłych i stawek wówczas obowiązujących.

Wykonawca bazował na ogólnych twierdzeniach, bez pokazania w jaki sposób przywołane okoliczności przełożyły się na możliwość obniżenia ceny jego oferty. Izba podziela stanowisko odwołania i przyjmuje je za własne, że „*Najistotniejsze elementy wyceny takie jak koszty zakupu materiałów koniecznych do realizacji inwestycji, koszty sprzętu przyjęte do wyceny oraz koszty robocizny, wartość kosztów ogólnych, nie zostały w żaden sposób przez Wykonawcę wyjaśnione i udowodnione*”.

DROGTOM ogólnie zaznaczył w wyjaśnieniach, że „*Spółka potwierdza przyjęcie do kalkulacji oferty kosztów pracy, których wartość nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę i minimalnej stawki godzinowej ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2022 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. Z 2020 r. poz 2207) oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i ubezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Jako dowody załączamy zanonimizowane Umowy o pracę pracowników, którzy realizować będą powyższe prace oraz zanonimizowane listy płac wraz raportami miesięcznymi o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach ZUS*”.

Złożone dokumenty nie odnoszą się do obecnie obowiązującego najniższego wynagrodzenia. Umowy i raporty miesięczne dotyczą lat 2024 i 2025 lub wcześniejszych.

Nie można zatem dokumentów tych traktować jako potwierdzających zgodność działań Wykonawcy z przepisami odnoszącymi się do najniższego wynagrodzenia. Z uwagi na to, że Wykonawca nie załączył do wyjaśnień kalkulacji, nie

jest wiadomym jaką stawkę roboczogodziny w firmie stosuje. Poza tym Wykonawca składający wyjaśnienia nie pokazał w jaki sposób koszty w zakresie zatrudnienia przekładają się na możliwość obniżenia ceny ofertowej. Powtórzyć zatem należy, iż Zamawiający nie wyjaśnił Izbie na jakiej podstawie przyjął, że stawka wynagrodzenia dla pracownika odpowiada obecnie obowiązującym przepisom.

W ocenie Izby wezwanie DROGTOM do dodatkowych wyjaśnień pozbawione było podstaw prawnych. Generalnie, co do zasady, dodatkowe wezwanie możliwe jest, gdy pierwotnie złożone wyjaśnienia są wyczerpujące, spójne i klarowne, jednak zaistniała potrzeba doprecyzowania kwestii poruszonych w wyjaśnieniach. W przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z taką sytuacją. DROGTOM powinien mieć świadomość, że do złożonych wyjaśnień załączył nieaktualne umowy z rafinerią i decyzję z dnia 16.02.2016 r. w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów. Zatem brak było jakichkolwiek podstaw do skierowania do wezwania do ich uzupełniania. Skierowanie przez Zamawiającego kolejnego wezwania do Wykonawcy w rzeczywistości dało mu drugą szansę na poprawienie błędów wynikających z pierwotnie złożonych wyjaśnień.

Reasumując, Zamawiający nie dokonał wnikliwej analizy otrzymanych wyjaśnień, nie odniósł przedstawionych założeń do wymagań opisu przedmiotu zamówienia, nie zweryfikował, czy założenia poczynione i przedstawione przez DROGTOM

w wyjaśnieniach są rzeczowe i realne, zwłaszcza, że w części bazowały one na danych pochodzących z nieaktualnych dokumentów. Skoro Zamawiający korzysta z art. 224 ustawy Pzp, rodząc domniemanie wystąpienia oferty z rażąco niską ceną, jego obowiązkiem jest dokonać rzetelnej oceny otrzymanych wyjaśnień. Czynności i podstawa Zamawiającego wskazują, że takiej oceny nie dokonano.

Otrzymanie ogólnego wezwania nie zwalniało Wykonawcy z obowiązku złożenia wyjaśnień wskazujących na czym polega rynkowość ceny ofertowej i w jakich elementach należy tej rynkowości upatrywać.

Wykonawca wymienił w wyjaśnieniach jakie koszty składają się na kalkulację ceny ofertowej, ale ponoszenia tych kosztów nie wykazał. Wybiórczo wskazano pewne czynniki pozwalające obniżyć cenę oferty, jednakże wartości liczbowe podane w wyjaśnieniach nie zostały w żaden sposób wyjaśnione. Izba uznała, że DROGTOM złożonymi wyjaśnieniami nie sprostął dowiedzeniu, że zaoferowana przez niego cena nie ma rażąco niskiego charakteru. Wyjaśnienia i dołączony do nich materiał dowodowy należało uznać za ogólnikowe, fragmentaryczne, nie odnoszący się do obecnej sytuacji Wykonawcy.

Obowiązkiem Zamawiającego jest przeanalizowanie czy wycena poszczególnych elementów niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia jest realna i dlaczego mogła zostać ukształtowana na poziomie wynikającym z oferty, czego w ocenie Izby Zamawiający

w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie uczynił.

W ocenie Izby zarzuty odwołania zasługiwały na uwzględnienie. Wybrany Wykonawca nie uzasadnił podanej w ofercie ceny i nie przedstawił wystarczających dowodów na prawidłowość kalkulacji.

W świetle powyższych ustaleń Izba uznała za zasadne zarzuty odwołania i nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert w tym pakiecie, w tym odrzucenie oferty DROGTOM na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 5 i ust 6 ustawy Pzp, co odzwierciedla punkt 1 sentencji orzeczenia.

Konkludując, odwołanie podlegało uwzględnieniu w całości. Zamawiający naruszył zasady prowadzenia postępowania wynikające z art. 16 i art. 17 ustawy Pzp, a także nieprawidłowo zastosował art. 239 ustawy Pzp dotyczący wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonując wyboru oferty, która podlega odrzuceniu.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 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 od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Przewodnicząca:

.....