

Sygn. akt: KIO 2642/26
Sygn. akt: KIO 2647/26

WYROK

Warszawa, dnia 29 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska
Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 czerwca 2026 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 czerwca 2026 r. przez wykonawcę PORR S.A. z siedzibą w Warszawie w postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego, którym jest: Skarb Państwa - Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie

przy udziale uczestnika:

- 1) wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Czerpalnych i Podwodnych Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego w sprawie o sygn. akt KIO 2642/26, KIO 2647/26
- 2) wykonawcy Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe "Hydrobud" Adam Dzik Sp. z o.o. z siedzibą w Ustroniu Morskim zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w sprawie o sygn. akt KIO 2642/26, KIO 2647/26

orzeka:

1. oddala odwołania;
 2. kosztami postępowania odwoławczego w obu sprawach obciąża odwołującego wykonawcę PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 40 000 zł 00 gr (słownie: czterdzieści tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania w sprawie o sygn. akt KIO 2642/26, KIO 2647/26;
 - 2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Skarbu Państwa - Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie kwotę 7 200 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy dwieście złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika w sprawie o sygn. akt KIO 2642/26, oraz w sprawie o sygn. akt KIO 2647/26.
- 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 2642/26
Sygn. akt: KIO 2647/26

Uzasadnienie

Skarb Państwa - Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp” postępowania o udzielenie zamówień publicznych pn.:

- 1) „Budowa i przebudowa ostróg brzegowych w celu zapobiegania powodziom sztormowym i zabezpieczenia brzegu morskiego przed negatywnymi wpływami morza Bałtyckiego w km 345,56 - 352,1 na terenie gminy Trzebiatów.” nr postępowania: PO-II.2600.25.25 (dalej „postępowanie Trzebiatów” lub „zamówienie Trzebiatów”),
 - 2) „Budowa ostróg brzegowych w celu zapobiegania powodziom sztormowym i zabezpieczenia brzegu morskiego przed negatywnymi wpływami morza Bałtyckiego w km 368,31 - 370,51 oraz 375,90 - 378,50 na terenie gminy Rewal” nr postępowania: PO-II.2600.24.25 (dalej „postępowanie Rewal” lub „zamówienie Rewal”),
- o wartości szacunkowej powyżej progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu Trzebiatów zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 22 grudnia 2025 r. pod numerem 246/2025 850429-2025.

Ogłoszenie o zamówieniu Rewal zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 22 grudnia 2025 r. pod numerem 246/2025 851061-2025.

W dniu 20 maja 2026 r. zamawiający poinformował wykonawców o wynikach oceny ofert w postępowaniu Trzebiatów, dokonując wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Handlowo

Usługowe "Hydrobud" Adam Dzik Sp. z o.o. z siedzibą w Ustroniu Morskim (dalej „Hydrobud” lub „przystępujący”).

W tym samym dniu poinformował wykonawców o wynikach oceny ofert w postępowaniu Rewal, dokonując wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Hydrobud.

W dniu 1 czerwca 2026 r. przez wykonawcę PORR S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej „odwołujący” lub „PORR”) zostały złożone odwołania naczynności i zaniechania zamawiającego mające miejsce w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal, polegające na:

- 1)nieprawidłowej ocenie oferty złożonej przez Hydrobud, w tym w zakresie wyjaśnień ceny rażąco niskiej oraz podmiotowych środków dowodowych składanych przez Hydrobud w toku prowadzonych postępowań;
- 2)zaniechaniu odrzucenia oferty złożonej przez Hydrobud, ewentualnie zaniechaniu wezwania Hydrobud do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych;
- 3)nieprawidłowym wyborze oferty złożonej przez Hydrobud jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zbiegu kumulatywnym art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez nieprawidłowe uznanie, że wyjaśnienia w sprawie ceny rażąco niskiej złożone przez Hydrobud w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal są wystarczające do uchylenia domniemania wynikającego z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, tj. potwierdzają, że oferta złożona przez Hydrobud w tych postępowaniach nie zawiera ceny rażąco niskiej, jak i bezpodstawne przyjęcie, że Hydrobud złożył kompletne wyjaśnienia w sprawie rażąco niskiej ceny w zakresie określonym przez zamawiającego w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, co doprowadziło do bezpodstawnego zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez Hydrobud;
- 2)art. 128 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp i w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Hydrobud do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych (tj. dokumentów potwierdzających, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia ze wskazaniem sumy gwarancyjnej tego ubezpieczenia) w sytuacji, w której wykonawca ten, odpowiadając na wezwania do złożenia podmiotowych środków dowodowych, skierowane do niego w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal - przedstawił polisę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej nr 913600163394 z dnia 17 marca 2026 r. wystawioną przez Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „WARTA” S.A., z której wynika, że Hydrobud w terminie składania ofert nie spełniał warunku udziału w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal, dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej opisanego w rozdziale 10 pkt 3 ppkt 3 SWZ dla postępowania Trzebiatów i postępowania Rewal;

w każdym zaś przypadku:

- 3)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 253 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp poprzez wybór oferty Hydrobud jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal pomimo, że w świetle prawidłowo przeprowadzonej oceny ofert - oferty te podlegały odrzuceniu, względnie - wybór ofert złożonych przez Hydrobud był przedwczesny, z uwagi na konieczność wezwania tego wykonawcy do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

- 1)unieważnienia czynności wyboru, jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal, oferty złożonej przez Hydrobud;
 - 2)ponowne badanie i ocenę ofert, a w jej ramach nakazanie zamawiającemu odrzucenie oferty Hydrobud w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal;
- ewentualnie (w razie nieuwzględnienia zarzutu nr 1 odwołania):
- 3)wystosowania do Hydrobud wezwania do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych (tj. dokumentów potwierdzających, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia ze wskazaniem sumy gwarancyjnej tego ubezpieczenia) potwierdzających, że Hydrobud w dniu składania ofert w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal spełniał warunek udziału w postępowaniu opisany w rozdziale 10 pkt 3 ppkt 3 SWZ dla tych postępowań.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, swoje przystąpienia do toczących się postępowań odwoławczych zgłosili wykonawcy: (i) Przedsiębiorstwo Robót Czerpalnych i Podwodnych Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku - po stronie odwołującego; (ii) Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe "Hydrobud" Adam Dzik Sp. z o.o. z siedzibą w Ustroniu Morskim - po stronie zamawiającego.

W sprawie toczącej się pod sygn. akt KIO 2642/26 strony i uczestnicy złożyli swoje stanowiska pisemne:

- 1)zamawiający w piśmie z 11 czerwca 2026 r. wnosił o oddalenie odwołania, przedstawiając uzasadnienie prawne i faktyczne decyzji;

- 2) swoje stanowisko w piśmie z 22 czerwca 2026 r. przedstawił wykonawca Hydrobud;
- 3) przystępujący po stronie odwołującego wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Czerpalnych i Podwodnych Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku złożył do akt sprawy pismo procesowe z 23 czerwca 2026 r.

W sprawie o sygn. akt KIO 2647/26 strony i uczestnicy złożyli swoje stanowiska pisemne:

- 1) zamawiający w piśmie z 12 czerwca 2026 r. wnosił o oddalenie odwołania, przedstawiając uzasadnienie prawne i faktyczne decyzji;
- 2) swoje stanowisko w piśmie z 22 czerwca 2026 r. przedstawił wykonawca Hydrobud;
- 3) przystępujący po stronie odwołującego wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Czerpalnych i Podwodnych Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku złożył do akt sprawy pismo procesowe z 23 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowych sprawach, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołań, pismami procesowymi stron i uczestników postępowania, a także po wysłuchaniu ich oświadczeń, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

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

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołań, która przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący jest wykonawcą, który złożył swoje oferty w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal. Zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty Hydrobud, która w ocenie odwołującego podlega odrzuceniu, jako zawierająca rażąco niską cenę, ewentualnie wykonawca wybrany w postępowaniach powinien zostać wezwany do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych. Tym samym, gdyby zamawiający dokonał oceny ofert zgodnie z przepisami ustawy Pzp - oferta odwołującego mogłaby zostać wybrana jako najkorzystniejsza w obu postępowaniach. Odwołujący, na skutek działań zamawiającego, może ponieść szkodę związaną z nieuzyskaniem zamówień publicznych i osiągnięcia zysku z tytułu ich realizacji.

Izba włączyła w poczet materiału dowodowego dokumentację postępowania przesłaną przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba dopuściła i oceniła dowody złożone przez strony i uczestników postępowania, załączone do pism procesowych, inne niż stanowiące element dokumentacji postępowania, na okoliczności przez nich wskazane.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia Trzebiatów jest, zgodnie z opisem zawartym w SWZ jest wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej budowy i przebudowy ostróg brzegowych na odcinku wybrzeża morskiego w km 345,56 - 352,1 na terenie gminy Trzebiatów oraz ich wybudowanie, zgodnie z zatwierdzoną przez zamawiającego dokumentacją. W ramach zamówienia należy również wykonać przeszukiwanie terenu w tym rejonie pod kątem zalegania materiałów niebezpiecznych, wykonanie raportu z badań ferromagnetycznych oraz usunięcie niebezpiecznych obiektów z plaży i dna morza w rejonie budowy nowych ostróg na podstawie raportu z przeprowadzonych badań ferromagnetycznych.

W rozdziale 10 pkt 3 ppkt 3 SWZ zamawiający sformułował warunek udziału w postępowaniu dotyczący sytuacji ekonomicznej i finansowej o następującej treści: „3) sytuacji ekonomicznej lub finansowej: zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca będzie posiadał ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na kwotę nie niższą niż 10 000 000,00 zł.”.

W postępowaniu Trzebiatów ofertę złożyło sześciu wykonawców, w tym m. in. odwołujący oraz Hydrobud.

Zamawiający w dniu 10 marca 2026 r. wezwał Hydrobud do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Hydrobud udzielił odpowiedzi na wezwanie w dniu 19 marca 2026 r.

Następnie, w ramach badania i oceny złożonych ofert, zamawiający w dniu 23 marca 2026 r. wezwał Hydrobud do złożenia podmiotowych środków dowodowych. Wykonawca przedłożył podmiotowe środki dowodowe.

W dniu 9 kwietnia 2026 r. zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej dokonując wyboru oferty Hydrobud. Jednocześnie zamawiający odmówił odtajnienia wyjaśnień Hydrobud w sprawie ceny rażąco niskiej. W związku z powyższym dnia 13 kwietnia 2026 r. w związku z odmową odtajnienia przez zamawiającego wyjaśnień Hydrobud w sprawie ceny rażąco niskiej PORR wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej a przedmiotowe zaniechanie.

Odwołanie PORR wniesione w dniu 13 kwietnia 2026 r. zostało uwzględnione wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 maja 2026 r. (sygn. akt KIO 1711/26) mocą którego KIO nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 9 kwietnia 2026 r. oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

Zamawiający ponownie dokonał wyboru oferty Hydrobud, jako najkorzystniejszej w postępowaniu Trzebiatów, w

dniu 20 maja 2026 r.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się wykonawca PORR, składając swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 czerwca 2026 r.

Izba ustaliła ponadto, że przedmiotem zamówienia Rewal jest, zgodnie z opisem zawartym w SWZ jest budowa ostróg brzegowych w celu zapobiegania powodziom sztormowym i zabezpieczenia brzegu morskiego przed negatywnymi wpływami morza Bałtyckiego w km 368,31 - 370,51 oraz 375,90 - 378,50 na terenie gminy Rewal.

W rozdziale 10 pkt 3 ppkt 3 SWZ zamawiający sformułował warunek udziału w postępowaniu dotyczący sytuacji ekonomicznej i finansowej o następującej treści: „3) sytuacji ekonomicznej lub finansowej: zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca będzie posiadał ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na kwotę nie niższą niż 10 000 000,00 zł.”.

W postępowaniu Rewal ofertę złożyło sześciu wykonawców, w tym m. in. odwołujący oraz Hydrobud.

Zamawiający w dniu 12 marca 2026 r. wezwał Hydrobud do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Hydrobud udzielił odpowiedzi na wezwanie w dniu 23 marca 2026 r.

Następnie, w ramach badania i oceny złożonych ofert, zamawiający w dniu 30 marca 2026 r. wezwał Hydrobud do złożenia podmiotowych środków dowodowych. Wykonawca przedłożył podmiotowe środki dowodowe.

W dniu 9 kwietnia 2026 r. zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej dokonując wyboru oferty Hydrobud. Jednocześnie zamawiający odmówił odtajnienia wyjaśnień Hydrobud w sprawie ceny rażąco niskiej. W związku z powyższym dnia 13 kwietnia 2026 r. w związku z odmową odtajnienia przez zamawiającego wyjaśnień Hydrobud w sprawie ceny rażąco niskiej PORR wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej przedmiotowe zaniechanie.

Odwołanie PORR wniesione w dniu 13 kwietnia 2026 r. zostało uwzględnione wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 maja 2026 r. (sygn. akt KIO 1736/26) mocą którego KIO nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 9 kwietnia 2026 r. oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

Zamawiający ponownie dokonał wyboru oferty Hydrobud, jako najkorzystniejszej w postępowaniu Rewal, w dniu 20 maja 2026 r.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się wykonawca PORR, składając swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 czerwca 2026 r.

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 wniesione przez wykonawcę PORR nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie należy przypomnieć treść przepisów, które znajdują zastosowanie przy rozpoznaniu przedmiotowych spraw, w których treść zarzutów i żądań jest tożsama.

I tak, zgodnie z art. 16 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: (1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; (2) przejrzysty; (3) proporcjonalny.

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

Z kolei 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.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 126 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający przed wyborem najkorzystniejszej oferty wzywa wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 10 dni, aktualnych na dzień złożenia podmiotowych środków dowodowych.

Art. 128 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że: Jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że:

- 1) wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub
- 2) zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.

Zgodnie z ust. 2 tego przepisu - wykonawca składa podmiotowe środki dowodowe na wezwanie, o którym mowa w ust. 1, aktualne na dzień ich złożenia.

W myśl art. 239 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Mając na uwadze zakres zarzutów, które wynikają z treści odwołania oraz uzasadnienia tych zarzutów, Izba była zobowiązana rozstrzygnąć czy złożone przez Hydrobud w postępowaniu Trzebiatów i w postępowaniu Rewal wyjaśnienia były wystarczające do uchylecia domniemania z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, tj. czy były one kompletne, odpowiadały na wezwanie zamawiającego i czy obalały domniemanie występowania rażąco niskiej ceny.

Oddalając zarzuty Izba miała na względzie płynącą z orzecznictwa wytyczną stosowania instytucji wyjaśnienia ceny wskazanej w ofercie na podstawie przepisów art. 224 ustawy Pzp. Zasadniczym z punktu widzenia zarzutów jest podkreślenie, że ocena złożonych wyjaśnień w zakresie ceny zależy od tego jak zostało skonstruowane wezwanie przez zamawiającego. Z kolei niejednokrotnie kształt takiego wezwania jest podyktowany specyfiką danego zamówienia i jego oczekiwaniami w zakresie tego czy i jakie elementy zamówienia, lub też cena jako całość, budzą wątpliwości pod kątem realizacji zamówienia publicznego. Stanowisko takie było wielokrotnie prezentowane w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, potwierdzane w wyrokach Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych, rozpoznającego skargi na orzeczenia Izby (tak też między innymi Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie 13 czerwca 2025 r., sygn. XXIII Zs 67/25).

Tym samym w pierwszej kolejności Izba odnieść się do treści wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, jakie skierował zamawiający do Hydrobud w postępowaniach Trzebiatów i Rewal. Koniecznym, wobec treści zarzutów, było rozstrzygnięcie czy wezwanie jakie otrzymał wykonawca Hydrobud do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp było precyzyjne w swojej treści i uzasadniało ocenę wyjaśnień w kontekście okoliczności wskazanych przez odwołującego. Ocena stron różniła się zasadniczo w tym obszarze, gdyż odwołujący wielokrotnie podkreślał, że żądanie zawarte przez zamawiającego dotyczące tego, że wyjaśnienia powinny zawierać „elementy kalkulacyjne i konkretne założenia z uwzględnieniem danych liczbowych”, które jak wskazał zamawiający miały odnosić się „w szczególności do kosztów wykonania zamówienia takich jak: koszty pracy osób zaangażowanych w wykonanie zamówienia, koszty sprzętu oraz materiałów niezbędnych do wykonania zamówienia, jak również pozostałych kosztów niezbędnych do wykonania zamówienia” było na tyle jednoznaczne i precyzyjne, że nie sposób było je rozumieć inaczej, niż odwołujący prezentował w treści odwołania. Przy tym, czyniąc zarzuty wykonawcy Hydrobud, odwołujący twierdził, że ten w sposób niedostateczny zaprezentował koszty ponoszone na realizację zamówienia, wyjaśnienia przez niego złożone są lakoniczne i ogólnikowe, przedstawiając kalkulację ceny wskazał jedynie zbiorcze ceny dla poszczególnych pozycji kosztorysowych. Jednocześnie odwołujący prezentował sposób w jaki wyjaśnienia ceny oferty powinny być przedłożone tak, aby odpowiadały oczekiwaniom zamawiającego.

Izba nie podzieliła twierdzeń wykonawcy PORR w zakresie, w jakim wskazywał, że Hydrobud nie złożył wyjaśnień precyzyjnych i nie odpowiedział na wezwanie do wyjaśnień w taki sposób, który pozwolił zamawiającemu na obalenie domniemania co do występowania rażąco niskiej ceny w ofercie tego wykonawcy. Analiza aktu postępowania prowadzi do wniosku, że wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień było na tyle ogólne, nie zawierało przy tym konkretnego wskazania na zakres wątpliwości co do wyceny prac, stopień szczegółowości wyjaśnień i prezentacji danych, w konsekwencji to wykonawca samodzielnie podejmował decyzję o zakresie wyjaśnień, jak również miał swobodę w prezentowaniu dowodów. Nie można czynić zarzutów wykonawcy Hydrobud, który w obu postępowaniach złożył wyczerpujące wyjaśnienia wraz z licznymi załącznikami, w tym kalkulację kosztów realizacji zadań, które to jak wskazał zamawiający, były wystarczającym materiałem wymaganym do rzetelnej oceny realności zaoferowanej przez niego ceny, że nie zaprezentował on wyliczeń w taki sposób, jaki odwołujący uznaje za wystarczający i poprawny.

Izba pragnie w tym miejscu wskazać, że przepisy ustawy Pzp nie precyzują jaki powinien być zakres wezwania do wyjaśnień, w jaki sposób należy treść wezwania skonstruować, pozostawiając w tym przedmiocie decyzję zamawiającemu. Podobnie też nie został narzucony jeden, określony wzór, którym mógłby posłużyć się wykonawca, składając takie wyjaśnienia w postępowaniu. Stąd też wszelkie wywody PORR dotyczące tego w jaki sposób, jakie i jak szczegółowo powinien przedstawić dane wykonawca Hydrobud, należy uznać wyłącznie za jego stanowisko, prezentujące jego wyobrażenia co do tego jaki kształt powinny mieć wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

Odnosząc się w tym miejscu do kluczowego zarzutu odwołującego, że Hydrobud ograniczył się do rozbicia łącznej ceny za wykonanie poszczególnych pozycji z oferty oraz, że posłużył się „wytrychem” podając wyceny dla niesprecyzowanych zakresów rzeczowych - Izba z tym twierdzeniem się nie zgadza. Zestawienie tabelaryczne, które zaprezentował Hydrobud w wyjaśnieniach, w sposób opisowy przedstawia zasady jakie przyjął przy wycenie, przedstawione zostały wszystkie niezbędne elementy cenotwórcze, obejmujące dokonane przez wykonawcę kalkulacje oraz oferty podmiotów zewnętrznych (podwykonawców), potwierdzające realność zaproponowanej ceny. Zgodnie z żądaniem zamawiającego, w załączniku nr 1 do wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny przedstawione zostały także koszty sprzętu, robocizny i materiałów. Zgodnie z przedmiotowym zestawieniem wyliczono koszty pracy sprzętu przeznaczonego do wbijania pali oraz sprzętu do ich transportu z podziałem na przewóz materiału w miejsce

składowania, oraz dalej, aż do miejsca wbudowania pali. Wykonawca przedstawił wycenę dotyczącą jednego dnia pracy sprzętu oraz koszty paliwa w danym dniu pracy. Skalkulowane zostały także koszty pracy osób zatrudnionych przy realizacji zadania. Zestawienie tych kosztów opracowano w odniesieniu do liczby dni przewidzianych prac. Wykonawca założył też rezerwę na wynagrodzenia, która jak ocenił zamawiający została przyjęta na wysokim poziomie. Z kolei materiał został wyceniony przez Hydrobud zgodnie z dwiema ofertami na zakup pali drewnianych (przy założeniu wyboru oferty PPU DREWAR, tj. oferty zawierającej wyższe ceny za każdą sztukę). Przy tym kluczowe zamawiający, który dokonuje oceny złożonych w postępowaniu wyjaśnień, był w stanie na podstawie tych wyjaśnień oraz przedłożonych dowodów ustalić, mając w tym zakresie wieloletnie doświadczenie, czy przyjęte założenia wobec podanych cen, odnosząc je do zakresu planowanych prac - pozwalają na realizację zamówienia. W tym zakresie Izba za wiarygodne i przekonujące uznała wyjaśnienia zamawiającego, który na rozprawie szczegółowo opisywał, dlaczego przy tak prezentowanym poziomie szczegółowości wyjaśnień był w stanie ocenić realność przyjmowanych założeń i prezentowanych wyliczeń.

Nie bez znaczenia jest też w niniejszej sprawie okoliczność, którą odwołujący całkowicie bagatelizuje, że przedmiotowe zamówienia są realizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj”, co powoduje, że dopiero na podstawie zaakceptowanej dokumentacji projektowej możliwe będzie postulowane przez odwołującego precyzyjne określenie ilości materiału oraz zakresu prac. Odwołujący sam przyznał na rozprawie, że na obecnym etapie istnieje kilka możliwych wariantów co do sposobu realizacji zamówienia, a pomimo tego zarzucał, że Hydrobud nie przedstawił na obecnym etapie szczegółowych założeń, w tym w szczególności nie podał ilości pali. PORR nietrafnie zatem czynił zarzuty odnośnie braku konkretności kalkulacji Hydrobud, podczas gdy jak zamawiający wskazywał dopiero rozwiązania projektowe i to jeśli zostaną poprzedzone odpowiednimi badaniami (które przed złożeniem oferty nie mogły zostać przeprowadzone z uwagi na panujące warunki atmosferyczne - okres zimowy) będą pozwalały na uzyskanie danych potrzebnych do osiągnięcia wymaganej przez odwołującego konkretności, co dotyczy wszystkich nieznanych dotąd szczegółowo elementów kalkulacji, w szczególności dokładnej liczby pali czy też ich długości, które zostaną określone na podstawie wykonanej przed rozpoczęciem robót dokumentacji.

Nietrafiona była także argumentacja odwołującego związana z przyjęciem przez Hydrobud okresu realizacji robót krótszego niż określony w SWZ, jako uzasadniająca przyjęcie przez tego wykonawcę niższych kosztów. Zamawiający wskazywał, że ocenił podane terminy w postępowaniu Trzebiatów (11 miesięcy) i postępowaniu Rewal (12 miesięcy) jako realne na wykonanie robót. Jak pokazuje doświadczenie zamawiającego wszystkie zlecane dotąd przez niego prace, związane z budową ostróg, wykonywane były w podobnych terminach. Dla przykładu zamawiający wskazywał, że wybudowanie 15 sztuk ostróg w miejscowości Pogorzelica, również w formule „zaprojektuj i wybuduj”, od przekazania placu budowy w dniu 2 września 2022 r. do odbioru końcowego, który nastąpił w dniu 29 grudnia 2022 r. zajęło wykonawcy 2 m-ce i 27 dni. Przyjmując zatem wykonanie 15 sztuk ostróg średnio w okresie trzech miesięcy, zakładana w przedmiotowym zadaniu budowa około pięćdziesięciu ostróg w okresie 11/ 12 miesięcy została oceniona przez zamawiającego jako realna.

Zamawiający zasadnie zwracał uwagę, że istotnymi dla określenia czasu potrzebnego na wykonanie zadania jest: ilość zaangażowanego sprzętu, liczba pracowników przewidzianych do budowy ostróg w konkretnym czasie, sposób realizacji zamówienia (realizacja w jednym czasie kilku ostróg), które to kwestie zamawiający zweryfikował, w efekcie uznając, że wskazany przez Hydrobud termin jest realny do wykonania. Skoro tak, to również przyjęcie kosztów w oparciu o ustalony tak realny czas potrzebny na wykonanie zadań, było uzasadnione.

Zamawiający przywołał także zapisy PFU (pkt 1.2. ppkt 1.2.5), zgodnie z którymi brak jest możliwości wykonywania robót w okresie od 1 lipca do 1 września. Dodatkowo w § 14 ust. 2 wzoru umowy zamieszczono zapis: „Wykonawca oświadcza, że znany jest mu fakt, że roboty budowlane będą musiały zostać wstrzymane na okres letni (tj. w miesiącach lipiec i sierpień), co nie wpływa na termin wykonania niniejszej umowy i nie stanowi podstawy do jego przedłużenia.” Faktyczny zatem termin realizacji robót budowlanych, po odliczeniu do 7 miesięcy na wykonanie dokumentacji projektowej, uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz wykonanie badań ferromagnetycznych, a także po odliczeniu okresu wakacyjnego wynoszącego łącznie 4 miesiące (który wystąpi dwukrotnie w ciągu okresu realizacji zadania), bliski jest wskazanemu przez wykonawcę, pozostanie mu bowiem około 13 miesięcy na realizację robót budowlanych. Powyższe dowodzi, wbrew stanowisku odwołującego, że przyjęty przez wykonawcę Hydrobud okres pozwala, na podstawie doświadczenia zamawiającego, na fizyczne wykonanie robót. Z kolei zapisy w dokumentach zamówienia potwierdzają, że okres ten został wyliczony w oparciu o założenia, które sam zamawiający wskazał w PFU dla tych postępowań.

Nie sposób zatem uznać, że Hydrobud przyjął skrócone okresy realizacji robót, które to pozwoliło mu na ograniczenie kosztów realizacji zamówień objętych postępowaniem Trzebinia i postępowaniem Rewal. Stąd też wszelkie dalsze wywody odnoszące się do tego, jak w wyniku podania nierealnego czasu realizacji ograniczone zostały przez Hydrobud koszty realizacji zadań - są bezprzedmiotowe.

Izba oddaliła odwołanie także z tej przyczyny, że odwołujący nie zdołał w ocenie Izby wykazać, że za podane ceny wykonawca Hydrobud nie będzie w stanie wykonać zakresów prac objętych zamówieniem Trzebiatów i zamówieniem Rewal. Należy w tym miejscu podkreślić, że zasadniczym celem procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest ustalenie przez zamawiającego czy za daną cenę możliwa jest realizacja zamówienia publicznego. Stąd zamawiający kieruje do wykonawcy wezwanie i oczekuje wyjaśnień, które mają za zadanie obalić domniemanie występowania rażąco niskiej ceny w ofercie wykonawcy. Jeśli zamawiający stwierdzi, że złożone wyjaśnienia, wraz z załączonymi dowodami, obalają to domniemanie - może tę ofertę wybrać.

Jeśli z kolei odwołujący ocenę taką kwestionuje zobowiązany jest przedstawić wystarczające argumenty, ale też przedstawić dowody, które pozwalałyby Izbie stwierdzić, że ocena dokonana przez zamawiającego była niezasadna i, że za tą cenę nie jest możliwe wykonanie zamówienia. Innymi słowy wyrażony w art. 537 ustawy Pzp rozkład ciężaru dowodu, nie zwalnia odwołującego od przedstawienia argumentów dla zasadności podnoszonych zarzutów. Odwołujący w ocenie Izby nie sprostął temu obowiązkowi, skupiając się w przeważającej części na tym, że Hydrobud nie zaprezentował danych w taki sposób w jaki wydawał się odwołującemu za właściwy, opierał się na własnych danych kosztowych, które konstruuje na podstawie własnych założeń projektowych, kosztów przez niego przyjmowanych, które to ustala na podstawie cen oferowanych mu przez podmioty trzecie.

W szczególności nie stanowią dowodu na zaniżenie ceny przez wykonawcę Hydrobud przedłożone przez odwołującego opinie dotyczące zalecanej geometrii ostróg brzegowych w rejonie Trzebinia oraz na terenie gminy Rewal, sporządzone przez dr inż. Piotra Szmytkiewicza (Instytut Budownictwa Wodnego Polskiej Akademii Nauk, Gdańsk). Opinie te zostały przygotowane na potrzeby toczącego się postępowania odwoławczego i mogły zostać potraktowane wyłącznie jako rozszerzenie stanowiska odwołującego prezentowanego w odwołaniach. Tezy tam zawarte w istocie stanowią wyłącznie polemikę ze stanowiskiem zamawiającego i przystępującego Hydrobud w zakresie dotyczącym sposobu realizacji zamówienia i realności założeń przyjętych do kalkulacji ceny złożonych ofert.

Mając na uwadze powyższe Izba uznała zarzuty dotyczące naruszenia przepisów art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp za nieoparte w aktach postępowania uznając, że zamawiający prawidłowo ocenił złożone przez Hydrobud wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, trafnie uznając, że obalają one domniemanie występowania rażąco niskiej ceny w jego ofertach.

W zakresie zarzutów naruszenia art. 128 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp i w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Hydrobud do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych - dokumentów potwierdzających, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia ze wskazaniem sumy gwarancyjnej tego ubezpieczenia - Izba uznała, że czynność, której dokonania odwołujący się domaga byłaby bezprzedmiotowa i prowadziłaby wyłącznie do nieuzasadnionego przedłużania postępowania.

Należy bowiem wskazać, że wykonawca Hydrobud, zarówno w postępowaniu Trzebinia, jak też w postępowaniu Rewal, odpowiadając na wezwania do złożenia podmiotowych środków dowodowych, przedstawił polisę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej nr 913600163394 z dnia 17 marca 2026 r. wystawioną przez Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „WARTA” S.A. Rzeczywiście nie wynika z jej treści, że Hydrobud w terminie składania ofert spełniał warunek udziału w postępowaniu dla postępowania Trzebiatów i postępowania Rewal, dotyczący sytuacji ekonomicznej i finansowej opisany w rozdziale 10 pkt 3 ppkt 3 SWZ. Przypomnienia wymaga jednak, że jak stanowi przepis art. 126 ust. 1 ustawy Pzp wykonawca, w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, składa podmiotowe środki dowodowe, aktualne na dzień złożenia. W przedmiotowej sytuacji stosując się do tego przepisu, wykonawca złożył zatem polisę, która była aktualna w dniu, w którym podmiotowe środki dowodowe były składane.

Nie jest też w sprawie sporne, że w posiadaniu zamawiającego jest polisa OC Hydrobud z dnia 21 marca 2025 r., wystawiona przez Ergo Hestia nr 436000389089 obowiązująca od 23 marca 2025 r. do 22 marca 2026 r., a zatem która była ważna na dzień złożenia oferty (zamawiający załączył ją jako dowód do odpowiedzi na odwołanie).

Należy zatem stwierdzić, że Hydrobud posiadał ważną polisę ubezpieczeniową na dzień składania ofert, tj. na dzień 24 lutego 2026 r. Z uwagi na roczny okres jej obowiązywania polisa ta utraciła ważność pomiędzy terminem składania ofert a dniem złożenia przez tego wykonawcę podmiotowych środków dowodowych (2 kwietnia 2026 r.). Wykonawca zapewnił jednak ciągłość ochrony ubezpieczeniowej w toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przedkładając nową polisę wydaną przez TUiR „Warta,” której ważność rozpoczynała się tam, gdzie kończyła się ważność polisy wystawionej przez Ergo Hestia. Nie budzi zatem wątpliwości, że Hydrobud spełniał wymagany w postępowaniu warunek zarówno na dzień upływu terminu składania ofert, jak też w dniu składania podmiotowych środków dowodowych.

Stąd też nakładanie na zamawiającego obowiązku w trybie art. 128 ust. 1 Pzp w okolicznościach tej sprawy nie wpłynęłoby w żaden sposób na kwestię kluczową, tj. oceny spełnienia przez wykonawcę Hydrobud warunków udziału w

postępowaniu. Należy w tym miejscu przypomnieć, że przepis art. 128 ust. 2 ustawy Pzp, podobnie jak art. 126 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że wykonawca składa na wezwanie zamawiającego podmiotowe środki dowodowe „aktualne na dzień ich złożenia”. Tym samym, stosując się do tej regulacji, przystępujący Hydrobud wezwany do uzupełnienia podmiotowego środka dowodowego - przedstawiłby polisę, która już wcześniej została przez niego złożona w postępowaniu Trzebiatów i postępowaniu Rewal.

Mając na uwadze powyższe Izba uznała, że i te zarzuty nie znajdują oparcia w materiale dowodowym i oddaliła oba odwołania.

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 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 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: