

WYROK

Warszawa, dnia 10 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 maja 2026 r. przez wykonawcę Malik Development Sp. z o.o. z siedzibą w Pieczyskach w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego SIM Śląsk Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy RISER Sp. z o.o. z siedzibą w Jaworznie

orzeka:

uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy Malik Development Sp. z o.o. z siedzibą w Pieczyskach oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty wykonawcy Malik Development Sp. z o.o. z siedzibą w Pieczyskach,

kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:

zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez wykonawcę Malik Development Sp. z o.o. z siedzibą w Pieczyskach kwoty: 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) tytułem wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, a także poniesioną przez zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

zasądza od zamawiającego na rzecz wykonawcy Malik Development Sp. z o.o. z siedzibą w Pieczyskach kwotę 23 600 zł 00 gr (dwadzieścia trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą poniesione koszty postępowania odwoławczego.

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.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt:KIO 2149/26

UZASADNIENIE

SIM Śląsk Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku-Białej (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Dostosowanie istniejącej dokumentacji projektowej dla zamierzenia inwestycyjnego obejmującego wzniesienie 5 (pięciu) budynków wielorodzinnych w Kuźni Raciborskiej przy ul. Bema wraz z ich budową (II)” (znak postępowania: ZP.1.2026). Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 2 marca 2026 r. pod numerem 142925-2026.

W dniu 4 maja 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca Malik Development Sp. z o.o. z siedzibą w Pieczyskach (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec niezgodnych z przepisami ustawy czynności i zaniechań Zamawiającego, wobec czego Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego się jako zawierającej rażąco niską cenę, mimo że Odwołujący w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 9 kwietnia 2026 r. złożył wyjaśnienia wraz z dowodami, które uzasadniały realność ceny oferty i potwierdzały możliwość wykonania całego przedmiotu zamówienia za cenę 33 834 000,00 zł brutto, podczas gdy Zamawiający dokonał oceny tych wyjaśnień w sposób wybiórczy, nadmiernie formalistyczny i sprzeczny z ich rzeczywistą treścią, w szczególności przez:

a) pominięcie oświadczenia Odwołującego, że cena oferty ma charakter ryczałtowy, obejmuje pełen zakres przedmiotu zamówienia wynikający z SWZ, PFU i projektowanych postanowień umowy oraz uwzględnia wszystkie ryzyka związane z realizacją inwestycji;

b) pominięcie wskazanych przez Odwołującego podstaw kalkulacji ceny, tj. analizy PFU i dokumentacji technicznej, doświadczenia w realizacji inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj”, przyjętej technologii prefabrykacji żelbetowej, aktualnych cen rynkowych materiałów i usług, efektu skali oraz optymalizacji wynikającej z powtarzalności obiektów;

- c) pominięcie dowodów złożonych wraz z wyjaśnieniami, w szczególności kosztorysu ofertowego, ofert dostawców i podwykonawców, harmonogramu realizacji inwestycji, wykazu pracowników obejmującego stanowiska i wynagrodzenia oraz referencji;
 - d) nieuprawnione utożsamienie braku odrębnego wyodrębnienia wybranych elementów w kosztorysie z ich rzekomym brakiem w cenie oferty;
 - e) bezpodstawne przyjęcie, że Odwołujący się nie skalkulował albo skalkulował jedynie szczątkowo określone elementy cenotwórcze, mimo że zostały one objęte pozycjami kompleksowymi kosztorysu, ofertami branżowymi lub zakresem wynikającym z PFU, SWZ i umowy;
 - f) błędne przyjęcie, że oferta nie obejmuje pomp ciepła, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznych, fotowoltaiki, instalacji teletechnicznych, robót towarzyszących oraz dokumentacji projektowej zamiennej, mimo że elementy te zostały objęte wyjaśnieniami, kosztorysem, ofertami branżowymi lub wynikają z kompleksowego zakresu robót zgodnego z PFU i SWZ;
 - g) bezpodstawny zarzut, że Odwołujący się nie uwzględnił w wycenie pompy ciepła powietrze woda, w sytuacji, w której zgodnie z PFU ma ona być zastąpiona gruntową;
 - h) bezpodstawny zarzut, że Odwołujący się nie uwzględnił w wycenie węzła cieplnego w sytuacji, w której zgodnie z PFU ma być on zastąpiony pompą ciepła gruntową;
 - i) przypisanie Odwołującemu powoływania się na „wyjątkowo korzystne warunki do staw albo usług”, podczas gdy Odwołujący wskazywał jedynie na normalne korzystne warunki zakupowe, stałą współpracę z dostawcami, uzyskane rabaty oraz oferty dostawców i podwykonawców jako jeden z elementów uzasadniających kalkulację ceny.
2. art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny lub kosztu, mimo że Zamawiający nie wykazał, aby Odwołujący przyjął nieprawidłowy zakres przed miotu zamówienia, nieprawidłowe dane, błędne założenia faktyczne lub prawne albo sposób kalkulacji sprzeczny z dokumentami zamówienia, a w szczególności, mimo że:
- a) Odwołujący oświadczył w wyjaśnieniach, że cena obejmuje cały zakres przed miotu zamówienia wynikający z SWZ, PFU i projektowanych postanowień umowy;
 - b) Odwołujący uwzględnił w cenie opracowanie dokumentacji projektowej zamiennej, uzyskanie decyzji administracyjnych, realizację robót budowlanych wszystkich branż, wykonanie infrastruktury technicznej, zagospodarowanie terenu, nadzór autorski i dokumentację powykonawczą;
 - c) Zamawiający nie wskazał postanowienia SWZ lub PFU, które nakazywałoby wyodrębnienie zakwestionowanych elementów jako osobnych pozycji kosztorysowych;
 - d) Zamawiający błędnie utożsamiał brak odrębnego wyszczególnienia części elementów w kosztorysie z ich pominięciem w cenie;
 - e) Zamawiający wadliwie uznał za błąd w obliczeniu ceny okoliczności, które — nawet według uzasadnienia Zamawiającego — dotyczą najwyżej oceny szczegółowości wyjaśnień ceny, a nie rzeczywistego błędu kalkulacyjnego w ofercie.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
2. powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem zarzutów podniesionych w odwołaniu;
3. uznania, że oferta Odwołującego nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp;
4. uznania, że oferta Odwołującego nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp;
5. dokonania wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 24 kwietnia 2026 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty i odrzuceniu oferty Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 4 maja 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie. Wpis od odwołania w kwocie 20 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 1 czerwca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Pismem z dnia 6 lipca 2026 r. wykonawca RISER Sp. z o.o. z siedzibą w Jaworznie wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz

oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca RISER Sp. z o.o. z siedzibą w Jaworznie. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez ww. wykonawcę po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z Informacją z otwarcia ofert z dnia 7 kwietnia 2026 r. Zamawiający poinformował, że w ramach postępowania oferty zostały złożone przez ośmiu wykonawców, w tym przez Odwołującego na kwotę 33 834 000,00 zł.

Pismem z dnia 9 kwietnia 2026 r. Zamawiający, na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał Odwołującego do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oferty za realizację przedmiotu zamówienia. W szczególności Zamawiający wezwał o wyjaśnienie:

a) czy wskazana przez wykonawcę cena oferty zapewni wykonanie przedmiotu zamówienia – określonego w rozdziale III SWZ oraz czy uwzględni wszystkie obowiązki wykonawcy, niezbędne do zrealizowania prac - zgodnie ze Szczegółowym OPZ, PFU i PPU,

b) czy i w jaki sposób wykonawca uwzględnił w cenie oferty zgodność z przepisami dotyczącymi kosztów pracy ustalonych na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,

c) czy i w jaki sposób wykonawca uwzględnił w cenie zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający zaznaczył też, iż w sytuacji, gdy wykonawca powołuje się na wyjątkowo korzystne dla niego warunki związane z realizacją zamówienia czy też inne okoliczności wpływające na obniżenie ceny oferty, to powinien:

a) przedłożyć dowody w postaci: konkretnych oświadczeń dostawców lub innych kontrahentów bądź też umowy przedwstępne, oferty cenowe lub innych dokumentów, które jednoznacznie potwierdzałyby realność posiadania wyjątkowo korzystnych warunków dostaw albo usług związanych z realizacją robót budowlanych;

b) wyjaśnić jakie konkretnie mają one przełożenie na poszczególne elementy składowe ceny, jaki jest ich realny wpływ na przyjęte koszty realizacji zamówienia.

Pismem z dnia 15 kwietnia 2026 r. Odwołujący odpowiedział na wezwanie Zamawiającego, przedstawiając wyjaśnienia wraz z dowodami dotyczącymi sposobu kalkulacji ceny oferty (pełna treść wyjaśnień w aktach postępowania).

Zawiadomieniem z dnia 24 kwietnia 2026 r. pt. „Informacja o wyniku postępowania” Zamawiający powiadomił Wykonawców biorących udział w postępowaniu o wyborze oferty najkorzystniejszej (RISER Sp. z o.o. z siedzibą w Jaworznie) oraz o odrzuceniu m.in. oferty Odwołującego na podstawie:

- art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, wskazując w szczególności, że: „Co prawda wykonawca, złożył wyjaśnienia, niemniej jednak są one zdaniem Zamawiającego lakoniczne i zbyt ogólnikowe i nie uzasadniają w sposób wiarygodny możliwości wykonania przez Wykonawcę całości przedmiotu zamówienia, za wskazaną cenę ofertową. Wykonawca nie przedłożył do wyjaśnień miarodajnych dla Zamawiającego dowodów potwierdzających fakt, iż oferta wykonawcy nie zawiera rażąco niskiej ceny. Brak jest dowodów, które jednoznacznie potwierdzałyby realność posiadania wyjątkowo korzystnych warunków dostaw albo usług związanych z realizacją robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia. Z przedłożonego do wyjaśnień kosztorysu ofertowego (który nie został objęty tajemnicą przedsiębiorstwa) wynika, iż wykonawca nie skalkulował w cenie ofertowej /tudzież skalkulował w sposób szczątkowy następujących elementów cenotwórczych:

– Pomp ciepła powietrze-woda (KI: 2 szt. na budynek)

– Kompaktowego węzła ciepła

– Zasobnika c.w.u. 1000 dm³

– Instalacji c.o. z rozdzielaczami

– Kompletniej instalacji kanalizacyjnej z pionami i podejściami.

Co również istotne, w kosztorysie ofertowym, załączonym do wyjaśnień nie wyodrębniono wykazanych i wymaganych przez Zamawiającego w Programie funkcjonalno-użytkowym:

- Instalacji fotowoltaicznej

- Instalacji LAN/teletechnicznej

- Rozdzielnic głównych RG
- Systemu ochrony przepięciowej.

Wykonawca nie ujął ponadto w kosztorysie ofertowym wyceny robót towarzyszących robotom głównym, takich jak utylizacja urobku, tymczasowe drogi budowlane, ogrodzenie placu budowy, obsługa geodezyjna.

Nie wykazano kosztów dostosowania istniejącej dokumentacji projektowej (w związku ze zmianą technologii), stanowiącej istotny element przedmiotu zamówienia. Ponadto Wykonawca nie ujawnił zastosowanych przy wycenie narzutów.

W opinii Zamawiającego obowiązkiem Wykonawcy było nie tylko złożenie wyjaśnień i załączenie odpowiednich dowodów, ale także odpowiednie wykazanie, jaki te dowody mają wpływ na poszczególne elementy składowe ceny, a także jaki jest ich realny wpływ na przyjęte koszty realizacji zamówienia. Zamawiający wskazuje w tym miejscu, iż konkretne żądanie w zakresie załączenia dowodów zostało przez Zamawiającego wyartykułowane w pkt. 5 i 6 wezwania z dnia 09.04.2026 r.: (...).

Z uwagi na powyższe, jako, że wykonawca nie ustosunkował się w pełni do wystosowanego przez Zamawiającego wezwania, Zamawiający był zobligowany podjąć decyzję o odrzuceniu oferty Wykonawcy jako oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia”.

Na potwierdzenie Zamawiający powołał się na orzecznictwo Izby.

- art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp, wskazując w szczególności, że: „Z przedłożonych Zamawiającemu w ramach wezwania z dnia 09.04.2026 r. wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty wynika, iż wykonawca przyjął błędne założenia merytoryczne do wyceny ceny ofertowej. Wykonawca nie skalkulował w cenie ofertowej (lub skalkulował w sposób szacunkowy) następujących elementów cenotwórczych:

- Pomp ciepła powietrze-woda (2 szt. na budynek)
- Kompaktowego węzła ciepła
- Zasobnika c.w.u. 1000 dm³
- Instalacji c.o. z rozdzielaczami
- Kompletniej instalacji kanalizacyjnej z pionami i podejściami.

W kosztorysie ofertowym, załączonym do wyjaśnień Wykonawcy z dnia 09.04.2026 r. nie wyodrębniono wykazanych i wymaganych przez Zamawiającego w Programie funkcjonalno-użytkowym:

- Instalacji fotowoltaicznej
- Instalacji LAN/teletechnicznej
- Rozdzielnic głównych RG
- Systemu ochrony przepięciowej

Powyższe elementy były konieczne do uwzględnienia przy wycenie przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymogami postawionymi przez Zamawiającego w treści Załącznika nr 1 do SWZ. Ich pominięcie skutkuje konstatacją, iż wykonawca popełnił w ofercie błąd w obliczeniu ceny, skutkujący koniecznością odrzucenia oferty wykonawcy. Co istotne, zauważone przez Zamawiającego błędy nie mieszczą się w kategorii innych omyłek ani oczywistych omyłek rachunkowych”. Na potwierdzenie Zamawiający powołał się na orzecznictwo Izby.

Następnie przytoczyć należy przepisy ustawy Pzp, których naruszenia przez Zamawiającego upatrywał Odwołującego w przedstawionych zarzutach:

- art. 224 ust. 6 ustawy 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 8) ustawy Pzp: Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;
- art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp: Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu;
- art. 16 pkt 1) – 3) 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.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny oraz prawny, stanowiska Stron, uczestnika postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Izba przystąpiła do oceny **zarzutu nr 1**, tj. zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1) – 3) ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę. Należy zatem podkreślić, 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. O rażąco niskiej cenie

lub koszcie można więc mówić, gdy albo wykonawca w ogóle nie udzieli wyjaśnień (względnie, udzieli, ale z uchybieniem określonego przez zamawiającego terminu lub też udzieli w sposób nader ogólnikowy, niekompletny i niepoparty dowodami) albo udzieli wyjaśnień, ale takie wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Należy wskazać, że w przypadku skierowania przez zamawiającego wezwania, wykonawca jest zobowiązany do udzielenia wyjaśnień, gdyż to na wykonawcy właśnie spoczywa ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu (art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). Dlatego też za nieistotne dla oceny zarzutu należy uznać zawarte w pkt 4 odwołania „Uwagi ogólne” Odwołującego w zakresie różnic pomiędzy wartością zamówienia powiększoną o VAT a kwotą przeznaczoną przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia. Skoro bowiem doszło do skierowania wezwania do Odwołującego, a Odwołujący tej czynności Zamawiającego nie zaskarżył w ustawowym terminie, to zobowiązany jest do udzielenia wyjaśnień uzasadniających podaną w ofercie cenę. Niniejsze nie mogło zarazem przemawiać za rzetelnością złożonych wyjaśnień.

Pamiętać trzeba również, że kwalifikacja zasadności czynności zamawiającego odnosi się do oceny wyjaśnień, które zostały złożone na etapie prowadzonej procedury wyjaśniającej. Zauważyć przy tym trzeba, że zamawiający jest zobowiązany do wykazania, że zaistniały stan faktyczny uzasadniał odrzucenie oferty, a wykazanie musi zostać zawarte w informacji o odrzuceniu oferty wykonawcy. Podkreślić trzeba bowiem, że to właśnie okoliczności faktyczne i podstawa prawna czynności odrzucenia oferty wykonawcy podane w informacji o odrzuceniu oferty, powinny stanowić punkt odniesienia dla wykonawcy chcącego skorzystać ze środka odwoławczego w postaci odwołania. Zarazem to z punktu widzenia prawnych i faktycznych podstaw ujawnionych w informacji o odrzuceniu oferty wykonawcy, Izba dokonuje oceny zasadności czynności zamawiającego.

Stąd też, Izba dokonała oceny wniesionego odwołania przez pryzmat podniesionych w nim zarzutów względem informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego. Już w tym miejscu Izba pragnie zasignalizować, choć wydaje się, że jest to powszechnie wiadome, że wszelka argumentacja zawarta przez Strony czy też uczestnika postępowania odwoławczego, która nie dotyczyła wprost treści uzasadnienia odrzucenia oferty z dnia 24 kwietnia 2026 r., wykraczała poza tę treść, stanowiła jej rozwinięcie, które nie było znane ww. uzasadnieniu, czy też stanowiła polemikę w istocie nie z treścią uzasadnienia, a ze stanowiskiem przeciwnika procesowego wyrażonego na etapie postępowania przed Izbą, nie mogła być wzięta pod uwagę przy ocenie prawidłowości czynności Zamawiającego, stąd też była zbędna celom rozstrzygnięcia zarzutu. Dlatego też pominięciu podlegała argumentacja Zamawiającego w zakresie załączonych do wyjaśnień Odwołującego dowodów w postaci: referencji (co do ich niemiarodajności), wykazu pracowników (co do zaniżenia kosztów pracy) i kosztorysu ofertowego (co do braku wzmianki o stawce roboczogodziny, braku jednostek miary, braku podziału na poszczególne budynki, braku przedmiaru robót z wyliczeniami, braku możliwości przyporządkowania ofert dostawców do cen z kosztorysu np. w zakresie balkonów), ofert podwykonawców (co do ich niespójności z kosztorysem), harmonogramów (co do ich planistycznego charakteru). Ponadto za nieznanie treści uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego należy uznać zawarte w odpowiedzi na odwołanie twierdzenia co do tego, że *„Odwołujący nie przedstawił takich czynników jak oszczędność dzięki prefabrykacji, efektowi skali, powtarzalności obiektów, stałej współpracy z dostawcami czy też samej organizacji robót. Co również istotne, Odwołujący nie wskazał ponadto, jak te elementy przekładają się na poszczególne pozycje kosztorysu ofertowego Wykonawcy”*. Izba pominęła też twierdzenia Przystępującego - w szczególności zawarte w pkt. IV pisma procesowego Przystępującego zastrzeżenia względem wyjaśnień i dowodów Odwołującego, ewidentnie wykraczające poza okoliczności podane przez Zamawiającego w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego.

Izba zważyła bowiem, że uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty Odwołującego podane przez Zamawiającego poza ogólnym zarzutem, że wyjaśnienia są *„lakoniczne i zbyt ogólnikowe i nie uzasadniają w sposób wiarygodny możliwości wykonania przez Wykonawcę całości przedmiotu zamówienia, za wskazaną cenę ofertową”* i pomimo wskazania, że *„Wykonawca nie przedłożył do wyjaśnień miarodajnych dla Zamawiającego dowodów potwierdzających fakt, iż oferta wykonawcy nie zawiera rażąco niskiej ceny”*, opierało się w istocie na zarzutach dotyczących załączonego do wyjaśnień dowodu Odwołującego w postaci kosztorysu ofertowego. Z uzasadnienia przedstawionego przez Zamawiającego można wydobyć następujące zarzuty wobec kosztorysu ofertowego:

- brak kalkulacji lub kalkulacja w sposób szacunkowy następujących elementów cenotwórczych: pomp ciepła powietrze-woda (KI: 2 szt. na budynek), kompaktowego węzła ciepła, zasobnika c.w.u. 1000 dm³, instalacji c.o. z rozdzielaczami, kompletnej instalacji kanalizacyjnej z pionami i podejściami,
- brak wyodrębnienia wymaganych w PFU: instalacji fotowoltaicznej, instalacji LAN/teletechnicznej, rozdzielnic głównych RG, systemu ochrony przepięciowej,
- brak wyceny robót towarzyszących robotom głównym, takich jak utylizacja urobku, tymczasowe drogi budowlane, ogrodzenie placu budowy, obsługa geodezyjna.
- brak wykazania kosztów dostosowania istniejącej dokumentacji projektowej (w związku ze zmianą technologii),

stanowiącej istotny element przedmiotu zamówienia.

- brak ujawnienia zastosowanych przy wycenie narzutów.

Dodatkowo Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego zarzucił, że *„Brak jest dowodów, które jednoznacznie potwierdzałyby realność posiadania wyjątkowo korzystnych warunków dostaw albo usług związanych z realizacją robot budowlanych objętych przedmiotem zamówienia”*, tym niemniej Odwołujący nie powoływał się w wyjaśnieniach na „wyjątkowo korzystne warunki”, a na jedynie na „korzystne warunki zakupowe” wynikające ze stałej współpracy z dostawcami i uzyskane rabaty. Przy czym, nie pozostając gołosłownym, Odwołujący załączył do wyjaśnień oferty dostawców. Zamawiający w podanym uzasadnieniu poza ogólnymi uwagami do załączonych do wyjaśnień dowodów (oczywiście wyjąwszy wyżej omawiane zastrzeżenia Zamawiającego kierowane wobec kosztorysu ofertowego), w żadnym stopniu nie wytłumaczył, czemu dany dowód okazał się w jego ocenie nieprzydatny, niemiarodajny, podważający kalkulację itp. Próbę odtworzenia swojej argumentacji w tym zakresie podjął dopiero na etapie odpowiedzi na odwołanie, co jak już wyżej Izba wskazała, było spóźnione. Natomiast nie może za wystarczające zanegowaniu materiału dowodowego przedstawionemu do wyjaśnień przez Odwołującego służyć ogólne stwierdzenie, że *„obowiązkiem Wykonawcy było nie tylko złożenie wyjaśnień i załączenie odpowiednich dowodów, ale także odpowiednie wykazanie, jaki te dowody mają wpływ na poszczególne elementy składowe ceny, a także jaki jest ich realny wpływ na przyjęte koszty realizacji zamówienia”*.

Izba zważyła, że treść wezwania Zamawiającego zasadniczo nie prezentowała konkretnych oczekiwań co do sposobu oraz zakresu przedstawienia wyjaśnień przez Odwołującego. Zamawiający domagał się udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oferty za realizację przedmiotu zamówienia. Co prawda, Zamawiający wezwał o wyjaśnienie czy wskazana przez wykonawcę cena oferty zapewni wykonanie przedmiotu zamówienia – określonego w rozdziale III SWZ oraz czy uwzględnia wszystkie obowiązki wykonawcy, niezbędne do zrealizowania prac - zgodnie ze Szczegółowym OPZ, PFU i PPU, jednakże w treści wezwania nie wskazał na element oferty Odwołującego, którego cena lub koszt wydawał mu się rażąco niski. Trafnie więc zwrócił uwagę Odwołujący, iż wezwanie nie identyfikowało w sposób konkretny elementów, które następnie zostały wymienione w uzasadnieniu odrzucenia oferty, tj. pomp ciepła powietrze–woda, kompaktowego węzła cieplnego, zasobnika c.w.u. 1000 dm³, instalacji c.o. z rozdzielaczami, kompletnej instalacji kanalizacyjnej z pionami i podejściami, instalacji fotowoltaicznej, instalacji LAN/teletechnicznej, rozdzielnic głównych RG, systemu ochrony przepięciowej, robót towarzyszących, utylizacji urobku, dróg tymczasowych, ogrodzenia placu budowy, obsługi geodezyjnej ani narzutów.

Przy czym, co nie było spornym w sprawie, Zamawiający jedynie wskazał również ogólnie na konieczność złożenia dowodów. Co też podkreślił sam Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie - nie narzucał Odwołującemu sposobu wyjaśnienia ceny, nie wskazał konkretnych środków dowodowych, za pomocą których wykonawca był zobligowany udowodnić realność zastosowanej w ofercie ceny ani określonych form ani katalogu dokumentów, które wykonawca powinien przedłożyć do wyjaśnień oraz nie wymagał od wykonawcy kosztorysu szczegółowego. O ile zatem w pełni podzielić należy stanowisko Zamawiającego, że to na Odwołującym spoczywał ciężar udowodnienia realności zaoferowanej ceny, tym niemniej w zaistniałej sytuacji niezasadnym było po tak przeprowadzonej procedurze wyjaśniającej dojść do wniosków, które zawarte były w uzasadnieniu odrzucenia oferty.

Jak słusznie podjęto w odwołaniu, Zamawiający nie wskazał żadnego postanowienia SWZ, PFU ani wezwania z dnia 9 kwietnia 2026 r., z którego wynikałby obowiązek wyodrębnienia zakwestionowanych elementów jako osobnych pozycji kosztorysowych, jak i nie wykazał również, że kosztorys Odwołującego się miał być sporządzony w określonym przez Zamawiającego układzie szczegółowości, którego brak skutkowałby uznaniem, że określone elementy nie zostały ujęte w cenie. Przy czym Odwołujący stał na stanowisku, że elementy kosztotwórcze, które wymienił Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego, zostały przez Odwołującego ujęte w cenie oferty. Odwołujący wyjaśnił, że zasobnik c.w.u. 1000 dm³, instalacja c.o. z rozdzielaczami oraz kompletna instalacja kanalizacyjna z pionami i podejściami są podstawowymi elementami robót sanitarnych w budynku mieszkalnym, a kosztorys Odwołującego obejmował pozycję *„kompleksowe wykonanie instalacji sanitarnej wewnętrznej, wod. kan., c.w.u., wentylacyjnej i c.o., wraz z pompą ciepła i urządzeniami p.poż., zgodnie z PFU, SWZ oraz zapisami umowy”*. W istocie tożsame należy wskazać względem braku kalkulacji pomp ciepła powietrze–woda oraz kompaktowego węzła cieplnego. Istotą zarzutu Zamawiającego, co wyjaśnił w odpowiedzi na odwołanie, było *„to, że kosztorys Odwołującego zawiera jedną zbiorczą pozycję instalacji sanitarnych, obejmującą m.in. wod.-kan., c.w.u., wentylację, c.o. i pompę ciepła, bez rozbicia na urządzenia, osprzęt, dolne źródło, zasobniki, rozdzielacze, armaturę, roboty montażowe i uruchomienie. Zamawiający nie był zatem w stanie zweryfikować, czy docelowy system pomp ciepła został rzeczywiście wyceniony realnie”*. Zamawiający jednakże nie wymagał w wezwaniu skierowanym do Odwołującego szczegółowego rozbicia prac sanitarnych. Analogiczne uwagi należy poczynić względem zarzuconego przez Zamawiającego w uzasadnieniu odrzucenia oferty

Odwołującego zaniechania wyodrębnienia przez Odwołującego w kalkulacji instalacji fotowoltaicznej, instalacji LAN/tele-technicznej, rozdzielnic głównych RG oraz systemu ochrony przepięciowej. Odwołujący zwrócił uwagę, że przedstawiony kosztorys obejmował pozycję „kompletna Instalacja elektryczna wraz z białym montażem i urządzenia p.poż wewnętrzne, fotowoltaiką, tele-techniczna i słaboprądową domofonowa, dzwonek, telekomunikacyjna, odgromową zgodnie z PFU, SWZ” oraz wyjaśnił, że „Fotowoltaika i teletechnika zostały więc wprost wskazane w kosztorysie. Rozdzielnice główne RG oraz system ochrony przepięciowej są natomiast koniecznymi elementami prawidłowo wykonanej instalacji elektrycznej”. Również więc w zakresie instalacji elektrycznych Zamawiający nie wymagał w wezwaniu skierowanym do Odwołującego szczegółowego rozbiecia prac. Mając na uwadze ogólną treść wezwania Zamawiającego, za nieuzasadnione jawi się także wywodzenie przez Zamawiającego braku ujęcia w kalkulacji robót towarzyszących takich jak utylizacja urobku, tymczasowe drogi budowlane, ogrodzenie placu budowy, obsługa geodezyjna z tego względu, że kalkulacja Odwołującego nie wyodrębniła tych pozycji względem robót o charakterze głównym. Odnosząc się do zarzucenia przez Zamawiającego niewykazania przez Odwołującego kosztów dostosowania istniejącej dokumentacji projektowej, zwrócić należy uwagę, że Odwołujący w wyjaśnieniach literalnie wskazał, że cena obejmuje w szczególności m. in. opracowanie dokumentacji projektowej zamienniej, zaś w załączonej kalkulacji znalazła się pozycja: „Kompletna dokumentacja projektowa zgodnie z zapisami PFU oraz SWZ, w tym: projekt techniczny i wykonawczy wszystkich branż, w szczególności branży konstrukcyjnej oraz instalacji centralnego ogrzewania z pompami ciepła, projekty zamienne, wizualizacje, warunki techniczne, projekt przyłączy z wymaganymi uzgodnieniami, decyzje administracyjne, uzgodnienia, opinie i inne dokumenty niezbędne do realizacji budynków i uzyskania pozwolenia na użytkowanie, projektowana charakterystyka energetyczna, opinia geologiczna (jeżeli będzie wymagana), warunki techniczne przyłączenia, nadzór autorski, dokumentacja powykonawcza, inwentaryzacja, pomiary. (...)”, w której również mowa o projektach zamiennych. Trudno więc jednoznacznie przyjąć, że Odwołujący nie uwzględnił takiego kosztu w cenie oferty, przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest uzasadnionym oczekiwanie, aby wykonawca zobowiązany był do wykazania za pomocą dowodów wszelkich kosztów związanych z realizacją zamówienia. Natomiast w zakresie zarzucanego nieujawnienia zastosowanych przy wycenie narzutów Izba podziela stanowisko z odwołania, że brak odrębnego ujawnienia narzutów nie oznacza, że nie zostały uwzględnione w cenie. To, iż, Zamawiający miał inne wyobrażenie względem składanej kalkulacji, licząc, jak się wydaje, na jeszcze bardziej szczegółowe rozbiecie elementów, nie może jeszcze powodować, że wyjaśnienia przedstawione przez wykonawcę należało ocenić negatywnie. Znaczenie ma bowiem treść wezwania Zamawiającego, która, co już wskazywano, nie wyrażała konkretnych oczekiwań, ogólnie wskazując na konieczność uwzględnienia wszystkich obowiązków wykonawcy, niezbędnych do zrealizowania prac. Jeżeli zaś Zamawiający miał wątpliwości, czy dana pozycja przedłożonego jako dowód do wyjaśnień kosztorysu ze względu na swoją nazwę czy też wartość obejmuje swym zakresem określony element kosztotwórczy, przed podjęciem decyzji o odrzuceniu oferty wykonawcy, a więc najdotkliwszej sankcji eliminującej wykonawcę z możliwości uzyskania zamówienia, miał możliwość ponownego wezwania do wyjaśnień. Nie jest zdaniem Izby wystarczającym w dotychczas zaistniałym stanie faktycznym przyjęcie przez Zamawiającego, że Odwołujący nie skalkulował jakiejś pozycji, gdyż własna (Zamawiającego) wycena danego zakresu prac jest wyższa aniżeli wycena Odwołującego czy też, że skoro w załączonej przez Odwołującego kalkulacji nie wyodrębniono danego elementu to nie został on wyceniony. Zresztą w odpowiedzi na odwołanie znalazło się wskazanie, że „Zamawiający nie twierdzi, że każde niewyodrębnienie pozycji cenotwórczych automatycznie oznacza pominięcie”. Natomiast stanowisko Zamawiającego, że „w realiach niniejszej sprawy pozycje kompleksowe są tak szerokie i tak nisko wycenione względem planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, że nie pozwalają ustalić, czy istotne elementy rzeczywiście zostały ujęte i w jakiej wysokości, w ocenie Izby nie znajduje uzasadnienia w konfrontacji z obiektywną analizą treści wezwania Zamawiającego i oczekiwań w nim wyrażonych.

Podsumowując zatem powyższe, Izba uznała, że zarzut nr 1 zasługiwał na uwzględnienie, bowiem z punktu widzenia uzasadnienia faktycznego podanego przez Zamawiającego, w ocenie Izby doszło do nieuzasadnionego odrzucenia oferty Odwołującego. Izba zwraca uwagę, że brzmienie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wymaga od zamawiającego, aby w wezwaniu wskazał elementy oferty, które zostać przez wykonawcę wyjaśnione i dowiedzione. Zamawiający, żądając wyjaśnień, zobowiązany jest wskazać, dlaczego dana cena (koszt) oferty wydaje mu się rażąco niska, a jeżeli wątpliwości dotyczą składowych ceny lub kosztu, powinien wskazać te składowe, których wycena budzi jego wątpliwości. Oceniając wyjaśnienia wykonawcy, zamawiający winien uwzględniać treść wezwania skierowanego do wykonawcy. Jeżeli zatem zamawiający nie sprecyzuje swojego wezwania, sporządzając ogólne wezwanie, trudno będzie wymagać

od wykonawcy przedstawienia szczegółowych informacji czy wyliczeń, zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego. To bowiem w gestii zamawiającego leży ocena wyjaśnień wykonawcy pod kątem tego, czy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe są rażąco niskie w sposób nie budzący wątpliwości. Gdyby zaś zamawiający miał dalsze wątpliwości wobec przedstawionych wyjaśnień wykonawcy, ma prawo ponowić swoje wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Nie ma bowiem przeszkód, aby zamawiający ponownie wezwał do wyjaśnień wykonawcę, w stosunku, do którego skierował wezwanie o ogólnym charakterze, a ewentualne wątpliwości powstały po stronie zamawiającego po lekturze pierwotnie udzielonych wyjaśnień, z tym zastrzeżeniem, iż każde wyjaśnienia wykonawcy bez względu na treść wezwania winny być udzielone w sposób rzeczowy. Wobec powyższych ustaleń, prowadzących do uznania, że oferta Odwołującego została niezasadnie odrzucona przez Zamawiającego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, doszło tym samym do naruszenia podstawowych zasad prowadzenia postępowania wyrażonych w art. 16 ustawy Pzp.

Przechodząc do oceny **zarzutu nr 2**, tj. zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny lub kosztu, należy przede wszystkim zauważyć, że uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego podane przez Zamawiającego opierało się zasadniczo na tych samych okolicznościach, które przyjął jako podstawę odrzucenia oferty z powodu rażąco niskiej ceny. Zamawiający uznał bowiem, powołując się na złożone wyjaśnienia rażąco niskiej ceny Odwołującego, iż wykonawca nie skalkulował w cenie ofertowej (lub skalkulował w sposób szacunkowy) następujących elementów cenotwórczych: pomp ciepła powietrze-woda (2 szt. na budynek), kompaktowego węzła ciepła, zasobnika c.w.u. 1000 dm³, instalacji c.o. z rozdzielaczami, kompletnej instalacji kanalizacyjnej z pionami i podejściami, a także nie wyodrębnił w kosztorysie ofertowym: instalacji fotowoltaicznej, instalacji LAN/teletechnicznej, rozdzielnic głównych RG, systemu ochrony przepięciowej. Pominięcie tych elementów – koniecznych do uwzględnienia przy wycenie przedmiotu zamówienia - w ocenie Zamawiającego prowadziło do uznania, iż wykonawca popełnił w ofercie błąd w obliczeniu ceny.

Już tylko z tego względu, iż Izba nie podzieliła tożsamej argumentacji Zamawiającego zaprezentowanej na potrzeby uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, także w obliczu wskazania przez Zamawiającego, że w realiach sprawy okoliczności rażąco niskiej ceny i błędu w obliczeniu ceny pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane, brak jest podstaw do przyjęcia tej argumentacji dla potrzeb drugiej z podanych przez Zamawiającego podstaw odrzucenia oferty Odwołującego.

Niemniej, jako że Strony zgodnie i zasadnie zwróciły uwagę, że rażąco niska cena oraz błąd w obliczeniu ceny stanowią dwie odrębne podstawy odrzucenia oferty, należy za Odwołującym powtórzyć, że negatywna ocena wyjaśnień rażąco niskiej ceny, nawet gdyby była uzasadniona, nie oznacza automatycznie, że oferta zawiera błąd w obliczeniu ceny. Do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp. Zamawiający powinien wykazać rzeczywisty błąd kalkulacyjny, tj. przyjęcie niewłaściwego zakresu świadczenia, błędnych danych, błędnych założeń faktycznych lub prawnych albo sposobu kalkulacji sprzecznego z dokumentami zamówienia. Odwołujący w wyjaśnieniach wskazywał, że cena oferty zapewnia wykonanie całości przedmiotu zamówienia i uwzględnia wszystkie obowiązki Wykonawcy wynikające z SWZ, PFU oraz PPU. Natomiast oparcie się w istocie na braku dostatecznego uszczegółowienia kosztorysu załączonego jako dowód do wyjaśnień rażąco niskiej ceny jako podstawy, że oferta zawiera błąd w obliczeniu ceny, nie znajduje uznania Izby.

Wobec powyższych ustaleń, prowadzących do uznania, że oferta Odwołującego została niezasadnie odrzucona przez Zamawiającego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp, doszło tym samym do naruszenia podstawowych zasad prowadzenia postępowania wyrażonych w art. 16 ustawy Pzp. W konsekwencji uwzględnieniu podlegał zarzut nr 2.

Z tego też powodu Izba uwzględniła w całości odwołanie, nakazując Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:.....