

WYROK

Warszawa, dnia 17 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie z udziałem stron i uczestników postępowania w dniu 14 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych "PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Miasto Bełchatów przy udziale uczestnika wykonawcy Ł.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą STRADA Ł.P. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. oddala odwołanie;
 2. kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych "PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim, i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.
- Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 2897/26

Uzasadnienie

Miasto Bełchatów (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym pn.: „Budowa drogi na odcinku od ul. Jaworowej do Czereśniowej w Bełchatowie”; znak postępowania: ZP.271.17.2026 (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”).

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

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 7 maja 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00232914/01.

W dniu 10 czerwca 2026 r. zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę: Ł.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą STRADA Ł.P. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (dalej „STRADA” lub „przystępujący”).

W dniu 15 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych "PEUK" S.A. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (dalej „odwołujący”) do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie na czynność zamawiającego polegającą

na wyborze oferty najkorzystniejszej z naruszeniem przepisów:

- 1) art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy STRADA w sytuacji, gdy złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a tym samym wykonawca nie udźwignął ciężaru dowodowego, o którym mowa w art. 224 ust. 5 ustawy Pzp;
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy STRADA, jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, mimo że wyjaśnienia wykonawcy nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny, a złożone dokumenty (oświadczenia o współpracy) nie stanowią dowodów w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp;
- 3) art. 224 ust. 5 ustawy Pzp poprzez błędną ocenę wyjaśnień złożonych przez wykonawcę STRADA i uznanie ich za wystarczające, podczas gdy wykonawca ten nie przedstawił żadnych wiarygodnych dowodów potwierdzających, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, w szczególności nie przedłożył: faktur zakupowych materiałów, ofert cenowych dostawców z konkretnymi cenami, szczegółowych kalkulacji kosztów materiałowych, wykazu środków trwałych, zaświadczeń ZUS i US;
- 4) art. 16 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, polegające na zastosowaniu podwójnego standardu przy ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny - akceptując od wybranego

wykonawcy ogólnikowe wyjaśnienia poparte jedynie oświadczeniami o współpracy, podczas gdy od pozostałych wykonawców (w tym odwołującego) oczekiwano i wymagano szczegółowych dowodów (faktur, ofert cenowych, zaświadczeń);

5)art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasady przejrzystości postępowania, polegające na braku jakiegokolwiek uzasadnienia w informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty co do sposobu i kryteriów oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę STRADA.

Odwołujący, w oparciu o przedstawione wyżej zarzuty, wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu dokonania następujących czynności w ramach postępowania:

- 1)unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 10 czerwca 2026 r.;
- 2)odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę STRADA na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, jako oferty zawierającej rażąco niską cenę;
- 3)powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz dokonania ponownego wyboru najkorzystniejszej oferty.

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

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca Ł.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą STRADA Ł.P. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim.

Zamawiający złożył do akt sprawy pismo procesowe z 25 czerwca 2026 r. - Odpowiedź na odwołanie, w którym odniósł się do zarzutów odwołania, wnosząc o jego oddalenie w całości jako niezasadnego.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, 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 odwołania, odpowiedzią na nie, a także po wysłuchaniu stanowisk stron i uczestnika postępowania, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

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

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania.

Odwołujący uzasadniał swój interes we wniesieniu odwołania wskazując, że jest podmiotem wykonującym roboty budowlane w zakresie objętym przedmiotem zamówienia i złożył ofertę w postępowaniu. Jego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert, podczas gdy prawidłowa ocena ofert powinna prowadzić do odrzucenia oferty złożonej przez STRADA, w konsekwencji to oferta odwołującego powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza. Tym samym odwołujący na skutek niezgodnych z prawem czynności zamawiającego może ponieść szkodę polegającą na braku uzyskania zamówienia, zrealizowania go i osiągnięcia zysku z tego tytułu.

Izba stwierdziła, że odwołujący posiada interes we wniesieniu odwołania, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

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

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zamieszczonym w specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) jest realizacja inwestycji drogowej pn.: „Budowa odc. ul. Czereśniowej i odc. ul. Bez nazwy (oznaczonej w MPZP jako 16KDD) w Bełchatowie wraz z budową kanalizacji deszczowej i odwodnienia oraz rozbudową oświetlenia”, o łącznej długości 259,68m, w skład którego wchodzi:

- budowa jezdni z mieszanek mineralno-asfaltowych;
- budowa chodnika;
- budowa zjazdów zwykłych do posesji;
- odwodnienie drogi;
- budowa kanalizacji deszczowej;
- rozbudowa oświetlenia;
- regulacja urządzeń infrastruktury podziemnej.

Ponadto, w zakresie zarzutów objętych odwołaniem, ustalono następujący stan faktyczny.

Izba ustaliła, że w odpowiedzi na Ogłoszenie o zamówieniu, do upływu terminu składania ofert, tj. do dnia 22 maja

2026 r. wpłynęło dziewięć ofert, w tym oferta wykonawcy STRADA z ceną brutto 846 240,00 zł. i oferta odwołującego z ceną brutto 948 699,00 zł. Zamawiający przewidział w SWZ i projekcie umowy ryczałtową formę wynagrodzenia.

Zamawiający w piśmie z 26 maja 2026 r. wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Podstawą wezwania była okoliczność, że cena całkowita oferty wykonawcy była niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

Zamawiający sprecyzował, że wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności kwestii określonych w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp. Ponadto, poinformował, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy.

W związku z powyższym prosił o wyjaśnienie czy oferta uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w dokumentach zamówienia, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu. Szczegółowe zestawienie wszystkich kosztów związanych z realizacją zamówienia, takich jak np. koszty materiałów, robocizny, transportu, czy inne koszty pośrednie.

Zamawiający wezwał do przedstawienia szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej co najmniej w zakresie: zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, wraz z dowodami.

Wykonawca STRADA złożył wyjaśnienia w piśmie z 1 czerwca 2026 r. wskazując w szczególności, że:

„Przygotowując ofertę, zgodnie z wytycznymi zawartymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia, dokonaliśmy wszelkich starań, aby zaproponowana cena była konkurencyjna

i jednocześnie spełniała wszystkie wymogi dokumentacji przetargowej, czym kwalifikowałaby ofertę do uzyskania największej ilości punktów w prowadzonym postępowaniu. Przed przystąpieniem do wyceny, dokonaliśmy wizji lokalnej w terenie, celem zapoznania się

z rzeczywistymi warunkami realizacji inwestycji. Ponadto sprawdziliśmy kompletność udostępnionej dokumentacji przetargowej oraz wnikliwie zapoznaliśmy się z dokumentacją projektową do postępowania, aby wychwycić ewentualne nieścisłości i wątpliwości, a tym samym rzetelnie i skrupulatnie przygotować ofertę. Złożona oferta jest wynikiem szczegółowej analizy i dokładnej kalkulacji wykonanej przez doświadczonego kosztorysanta legitymującego się wieloletnim doświadczeniem w ofertowaniu, w zakresie zamówień publicznych. Zaproponowana cena wynika z szeregu czynników, m.in.: preferencyjnych cen zakupu materiałów, posiadania w zasobach firmy niezbędnej wykwalifikowanej kadry zawodowej, zarówno w zakresie zarządzania kontraktem, jak i sprawnej realizacji bezpośrednio na terenie budowy, a także posiadania maszyn i urządzeń zapewniających bezproblemową realizację zadania.

W zakresie zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług informujemy, że jesteśmy małym przedsiębiorstwem, o minimalnym poziomie kosztów prowadzenia zarządu, reprezentacji i obsługi administracyjnej. Właściciel firmy pełniący jednocześnie funkcję kierownika budowy, posiada niezbędne uprawnienia budowlane, m.in. do kierowania robotami budowlanymi w branżach przewidzianych przy realizacji niniejszego zadania, tj. w branży sanitarnej i drogowej, wpływa to na obniżenie kosztów wynikających z potrzeby zatrudniania branżowych kierowników robót. Na dowód tego, w załączeniu do niniejszego pisma dołączamy uprawnienia budowlane oraz aktualne zaświadczenie o przynależności do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. Zaangażowanie właściciela firmy w przebieg procesu budowlanego, poprzez codzienną obecność na terenie budowy, skutkuje podwyższoną wydajnością i efektywnością pracy. Zarządzanie robotami budowlanymi odbywa się bez zwłoki wynikającej z drogi służbowej i procesu decyzyjnego, z jakimi mamy do czynienia w dużych przedsiębiorstwach, bezsprzecznie wpływa to na optymalizację czasu pracy i wydajności robót.

W zakresie rozwiązań technicznych, warunków dostaw informujemy, że wieloletnia współpraca naszej firmy, z wiodącymi dostawcami materiałów i wyrobów budowlanych niezbędnych do realizacji kontraktu, pozwala na wynegocjowanie konkurencyjnych względem innych wykonawców cen, na tę konkretną inwestycję. W celu optymalizacji ceny oferty wykonano szczegółowe zestawienie materiałów niezbędnych przy realizacji, które zostało poddane wycenie i wstępnym negocjacjom handlowym. Dzięki takim działaniom możemy

z dużą dokładnością oszacować rzeczywiste koszty zakupu, eliminując błędy szacunkowe wynikające z zachowawczego wyliczenia cen materiałów. Materiały budowlane planowane do wbudowania dla inwestycji są oryginalne, zgodne z dokumentacją przetargową, posiadają niezbędne dopuszczenie do stosowania w budownictwie, właściwe oznakowanie oraz wymagane atesty i deklaracje. Przygotowując ofertę dokonano szczegółowej wyceny materiałów brukarskich, założono dostawy kostki brukowej firmy GLADIO, która wyceniła materiały. Wykonawca nie może przedstawić szczegółowej oferty, bowiem GLADIO w ofercie zastrzegło „Powyższa oferta nie może być rozpowszechniana bez zgody POSIADALO

Sp. z o.o. właściciela marki GLADIO”. Jednak w załączeniu do niniejszego pisma, zamieszczamy oświadczenie o

współpracy wystawione przez dostawcę. W zakresie dostaw kruszyw na tę konkretną inwestycję, sporządzono szczegółowe zestawienie, poddane wycenie

u wieloletniego partnera firmie Kruszywa Polskie Sp. z o.o. W załączeniu oświadczenie dostawcy o współpracy. W przypadku wyrobów betonowych, które zostały szczegółowo wycenione przez betoniarnię BWB, uzgodnione warunki handlowe nie są jawne. Zapewniamy jednak, że w wycenie dokonano szczegółowej kalkulacji wyrobów.

Zakres niniejszego zadania obejmuje również dostawy materiałów i wyrobów budowlanych

w zakresie branży sanitarnej (kanalizacja deszczowa i odwodnienie) oraz elektrycznej. Jednym z liderów dostaw dla infrastruktury i przemysłu, w tym zakresie jest firma HTI BP

Sp. z o.o. Informujemy, że jako wieloletni klient, posiadamy wypracowane rabaty cenowe, pozwalające proponować korzystne ceny materiałów dla Zamawiającego. Na dowód powyższego, w załączeniu przesyłamy oświadczenie HTI. Elementem mającym bezpośredni, znaczący wpływ na cenę oferty jest również możliwość zaproponowania w korzystnych warunkach dostaw studni do wybudowania kanalizacji deszczowej. Studnie te, zgodnie z dokumentacją projektową, winny być wykonane m.in.: z wkładką z tworzywa sztucznego. Wiodącym dostawcą takich studni, jest nasz partner biznesowy firma Bruk-Bet Sp. z o.o.

W załączeniu przesyłam oświadczenie Bruk-bet o współpracy. Wyjaśniamy, że wszystkie roboty budowlane zamierzamy wykonać samodzielnie, bez udziału w procesie budowlanym firm podwykonawczych. Dysponujemy wykwalifikowaną kadrą zawodową, wszyscy pracownicy zatrudnieni są na podstawie umowy o pracę, posiadają niezbędne doświadczenie i umiejętności, a operatorzy sprzętu budowlanego wymagane uprawnienia. Wielkość zatrudnienia jest wystarczająca do samodzielnej realizacji zadania. Liczba etatów operatorów sprzętu, brygadzystów, brukarzy, monterów pozwala na sprawną realizację prac, przy pełnej obsadzie sprzętu. Informujemy, że nie zatrudniamy obcokrajowców, a wyłącznie polski personel, dzięki czemu unikamy problemów z komunikacją, czy też błędów i pomyłek mogących z tego wynikać. W naszej dyspozycji znajdują się maszyny i urządzenia niezbędne do prawidłowej realizacji zadania. Posiadany sprzęt ciężki oraz urządzenia pozostające

w naszej dyspozycji, w wielu aspektach przewyższają faktyczne jednoczesne zapotrzebowanie na budowie, pozwala to uniknąć przerw i straty czasu, w przypadku awarii.

W zakresie pkt. 4 i 6 wezwania informujemy, że w myśl przepisów ustawy z dnia

10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) oraz rozporządzenia rady ministrów z dnia 11 września 2025 r., w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej, które

w roku 2026 wyniosą odpowiednio 4806 zł brutto oraz 31,40 zł/ godzinę brutto, wszyscy nasi pracownicy otrzymują wynagrodzenie, co najmniej spełniające w/w przepisy. Do wyceny zadania przyjęto stawkę roboczogodziny w wysokości 35 zł netto/ godzinę (w załączeniu kosztorysy ofertowe). Wszyscy zatrudnieni pracownicy, którzy zostaną skierowani do realizacji w/w inwestycji posiadają umowy o pracę, sporządzone zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Koszt pracowników brutto, wraz ze wszystkimi kosztami wymaganymi prawem pracy, został uwzględniony w kosztorysie ofertowym, dla tego konkretnego zadania.

Wyjaśniamy także, że kalkulacja ofertowa uwzględnia wszystkie nakłady niezbędne

do prawidłowej realizacji zadania. W kosztach pośrednich zawierają się wszystkie koszty nie uwzględnione w katalogach nakładów norm rzeczowych, niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia, takie jak organizacja robót, koszty zarządzania budową, wykonanie dokumentacji powykonawczej, wykonanie badań, prób i sprawdzeń, opłaty skarbowe, podatki, koszty administracyjne. Pragniemy podkreślić, że podstawą wyliczenia ceny ofertowej jest własna kalkulacja oparta na rachunku ekonomicznym, uwzględniająca aktualne ceny rynkowe i ryzyka ekonomiczne. Kalkulacja ta zawiera, także zysk który stanowi różnicę między przychodami,

a kosztami i jest kluczowym założeniem realizacji wszelkich przedsięwzięć. Potwierdzamy,

że kosztorys ofertowy, załączony do niniejszych wyjaśnień, obejmuje i uwzględnia wszystkie koszty niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia.

Przy sporządzeniu kosztorysu ofertowego zastosowano narzuty w postaci kosztów pośrednich w wysokości 60 % oraz zysk w wysokości 10 %.

W zakresie zgodności oferty z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej informujemy, że nie korzystamy w żaden sposób z pomocy publicznej. Podczas wykonywania wyceny, uwzględniono koszty związane z realizacją zamówienia, zgodnie z obowiązującymi przepisami z zakresu ochrony środowiska. Koszt transportu i utylizacji urobku z korytowania i budowy sieci k.d. oraz oświetlenia, a także koszt gospodarowania odpadami budowlanymi powstającymi podczas realizacji prac Wykonawca oszacował, wycenił i przyjął w kalkulacji szczegółowej. Podsumowując, jednoznacznie potwierdzamy gotowość wykonania przedmiotu zamówienia za zaproponowaną w ofercie cenę, z uwzględnieniem zarówno kosztów głównych, jak i kosztów towarzyszących. Opisane powyżej rozwiązania, założenia, oszczędności oraz sprzyjające warunki, wskazują, iż cena oferty skalkulowana

została prawidłowo. W związku z powyższym nasze wyjaśnienia uważamy za wyczerpujące, a cenę zaproponowanej oferty za zasadną i gwarantującą należyte wykonanie zadania, na warunkach przedstawionych przez Zamawiającego, w Specyfikacji Warunków Zamówienia”.

Przystępujący do wyjaśnień załączył: Zał. 1 Uprawnienia budowlane Ł.P., Zał. 2 Izba Ł.P., Zał. 3 Kosztorys ofertowy nr 1 - drogowy. Zał. 4 Kosztorys ofertowy nr 2 - sanitarny. Zał. 5 Kosztorys ofertowy nr 3 - elektryczny. Zał. 6 Oświadczenie - GLADIO. Zał. 7 Oświadczenie - Kruszywa Polskie. Zał. 8 Oświadczenie - HTI. Zał. 9 Oświadczenie - BRUK-BET.

W dniu 10 czerwca 2026 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty wykonawcy STRADA jako najkorzystniejszej w postępowaniu. Zamawiający w uzasadnieniu swojej decyzji wskazał w szczególności, że: „Jako kryterium oceny ofert przyjęto 60% „Cena” (C) i 40% „Długość okresu gwarancji i rękojmi” (G). Oferta Nr 4 (ustalenia Izby: złożona przez wykonawcę STRADA) z w/w ceną brutto jest ofertą najkorzystniejszą z uwagi na przyjęte w postępowaniu kryteria. Oferta uzyskała łącznie 100,00 pkt, w tym w kryterium „Cena” (C) 60,00 pkt, „Długość okresu gwarancji i rękojmi” (G) 40,00 pkt. Wykonawca ten spełnia warunki udziału w przedmiotowym postępowaniu oraz nie podlega wykluczeniu. Oferta jego została sporządzona zgodnie z treścią specyfikacji warunków zamówienia”.

Z powyższą decyzją nie zgodził się odwołujący, składając odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Izba, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron i uczestnika postępowania, a także zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Stosownie do art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Zgodnie z 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.

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

Mając na uwadze zakres zarzutów, które wynikają z treści odwołania oraz uzasadnienia tych zarzutów, Izba była zobowiązana rozstrzygnąć czy złożone przez STRADA wyjaśnienia były wystarczające do uchylenia 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, w jaki sposób zamawiający skonstruował wezwanie, jakie elementy czy też cena jako całość budziły jego wątpliwości, czy sformułował treść wezwania szczegółowo czy też może poprosił ogólnie o ich złożenie, nie precyzując jak szczegółowych danych oczekuje. Niejednokrotnie bowiem kształt takiego wezwania jest podyktowany specyfiką danego zamówienia i oczekiwaniami zamawiającego, który jako gospodarz postępowania ma najlepszą wiedzę 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, potwierdzone w wyrokach Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych, rozpoznającego skargi na orzeczenia Izby (tak też między innymi w Wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 13 czerwca 2025 r., sygn. XXIII Zs 67/25).

Tym samym w pierwszej kolejności Izba odniesie się do treści wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, jakie skierował zamawiający do wykonawcy STRADA, gdyż to treść wezwania określa następnie zakres składanych przez

wykonawcę wyjaśnić. Odwołujący nie twierdził wprawdzie, że treść wezwania była precyzyjna i szczegółowa lub też, że dotyczyła określonych kwestii czy zawierała szczegółowe pytania, na które przystępujący nie udzielił odpowiedzi. Tym niemniej odwołujący, nie odnosząc się do treści samego wezwania twierdził, że złożone wyjaśnienia nie obalały domniemania występowania rażąco niskiej ceny oferty, miały charakter wyłącznie opisowy i deklaracyjny, a załączone do tych wyjaśnień dokumenty nie stanowią dowodów w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp.

Izba nie zgadza się z takim stanowiskiem z następujących powodów.

Należy zwrócić uwagę, że zamawiający skierował do wykonawcy STRADA wezwanie o treści bardzo ogólnej, ograniczając się do wskazania czynników wymienionych przez ustawodawcę w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp. Oczekiwał potwierdzenia, że cena oferty uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w dokumentach zamówienia, obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu umowy. Poprosił też o zestawienie wszystkich kosztów związanych z realizacją zamówienia, wymieniając takie jak: koszty materiałów, robocizny, transportu czy inne koszty pośrednie. Nie sposób zatem, wobec tak lakonicznej i niesprecyzowanej treści wezwania ustalić jakich to informacji i danych i jak szczegółowych, zamawiający faktycznie oczekiwał.

Izba, po analizie treści wyjaśnień, które wykonawca STRADA złożył w piśmie z 1 czerwca 2026 r. stwierdziła, że te są kompletne, szczegółowe, czynią zadość treści wezwania a wykonawca załączył do wyjaśnień szczegółową kalkulację ceny, gdyż przedłożył kosztorysy ofertowe obrazujące sposób jej wyliczenia w zakresie objętym zamówieniem oraz dowody, potwierdzające wskazywaną przez niego w wyjaśnieniach okoliczność, tj. że zaproponowana cena wynika z szeregu czynników, m.in.: preferencyjnych cen zakupu materiałów.

Odnosząc się w szczególności do kwestii podnoszonych przez odwołującego w treści odwołania, że załączone do wyjaśnień dokumenty nie stanowią dowodów w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, Izba w pierwszej kolejności wskazuje, że wprawdzie rację ma odwołujący twierząc, że z chwilą wezwania danego wykonawcy przez zamawiającego do złożenia wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, to na wykonawcy tym ciąży obowiązek wykazania, że jego oferta zawiera cenę realną, rynkową, za którą możliwa jest realizacja danego zakresu prac. Nie budzi też wątpliwości, że aby sprostać temu obowiązкови wykonawca musi złożyć dowody w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Przy czym, z uwagi na to, że ustawa nie zawiera katalogu dowodów, wykonawca ma dowolność

w tym zakresie i może przedstawić każdy dowód, który może się okazać przydatny dla wykazania jego twierdzeń. Katalog przedstawianych dowodów zależny jest między innymi od tego w jakiej formule wykonawca zdecyduje się zamówienie publiczne realizować, a więc czy będzie je wykonywał sam, czy też skorzysta z podwykonawców.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy przystępujący w swoich wyjaśnieniach deklaruje, że wszystkie roboty budowlane zamierza wykonać samodzielnie, bez udziału w procesie budowlanym firm podwykonawczych. Przedkłada też jako dowód, że rzetelnie skalkulował swoją ofertę kosztorysy, które prezentują sposób wyliczenia ceny ofertowej, których to wyliczeń i przyjętych w nim cen odwołujący nie kwestionuje. Te z kolei pozwoliły zamawiającemu na dokonanie obiektywnej oceny realności wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

Zamawiający ustalił na tej podstawie (co wynika z treści odpowiedzi na odwołanie), że przystępujący wycenił pełen zakres opisany w SWZ, porównał poszczególne ceny za określone zakresy pracy, w tym między innymi z cenami oferowanymi przez odwołującego i doszedł do wniosku, że ceny oferowane przez odwołującego i przystępującego są zbliżone w odniesieniu do branży drogowej i elektrycznej. Z kolei stwierdzone różnice w wycenie odnoszą się do robót związanych z kanalizacją deszczową, wykonywaną własnymi siłami przez wykonawcę STRADA, zaś przez odwołującego przy pomocy podwykonawcy. Powierzenie z kolei części zamówienia - branża sanitarna i elektryczna podmiotowi zewnętrznemu powoduje automatycznie zwiększenie ceny oferty jako elementu składowego ceny. Tym samym nie trudno nie zgodzić się z twierdzeniem wykonawcy STRADA, który

w wyjaśnieniach wskazywał jako jedną z okoliczności pozwalających mu na obniżenie ceny oferty, że przygotowana kalkulacja na poziomie niższym wynika m.in. z faktu, że jest małym przedsiębiorstwem, jako właściciel firmy pełni jednocześnie funkcję kierownika budowy, zarządza robotami budowlanymi, wykonuje przedmiot zamówienia bez udziału podwykonawców, optymalizuje jednocześnie czas pracy, wydajność robót a tym samym koszty realizacji zadania.

Nie sposób zgodzić się z zarzutami odwołującego, że wykonawca STRADA nie przedłożył dowodów potwierdzających rynkowość swojej ceny, gdyż za taki dowód z pewnością należy uznać kosztorys, za pomocą którego można prześledzić sposób, w jaki wyliczona została cena oferty.

Nietrafione są także zarzuty odwołującego, że wykonawca STRADA nie przedłożył faktur zakupowych

potwierdzających rzeczywiste ceny materiałów budowlanych; żadnych ofert cenowych od dostawców zawierających konkretne ceny; kalkulacji kosztów wytworzenia mieszanki mineralno-asfaltowej, stanowiącej kluczowy element robót drogowych; nie dołączył żadnych dokumentów potwierdzających ceny kruszyw a jedynie ogólne oświadczenie o współpracy z firmą Kruszywa Polskie Sp. z o.o., niezawierające żadnych cen; nie przedłożył wykazu środków trwałych (maszyn i sprzętu budowlanego), jak też nie przedstawił porównania kosztów eksploatacji własnego sprzętu z cenami rynkowymi. Z kolei dołączył 4 oświadczenia o współpracy od dostawców (GLADIO, Kruszywa Polskie, HTI, BRUK-BET) które są wyłącznie ogólnikowymi deklaracjami handlowymi, niezawierającymi żadnych informacji o cenach, rabatach, warunkach handlowych czy terminach dostaw. Odnosząc się do powyższego Izba pragnie powielić wcześniejszą argumentację w zakresie odnoszącym się do kwestii dowodów, które wykonawca może złożyć w postępowaniu wyjaśniającym w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Przepisy ustawy Pzp nie wprowadzają przykładowego katalogu dowodów, które wykonawca może przedłożyć na poparcie swoich twierdzeń, stąd dowodem takim będą wszelkie dokumenty, zaświadczenia i oświadczenia byle by potwierdzały okoliczności przywołane w treści złożonych wyjaśnień. Jeśli wykonawca STRADA powołuje się na okoliczność, że przyjęte przez niego ceny wynikają z preferencyjnych cen zakupu materiałów i, na okoliczność powyższego, przedkłada dowody w postaci zaświadczeń o współpracy oraz oświadczeń o współpracy, wystawione przez dostawców, potwierdzające uzyskanie cen korzystniejszych, niż w przypadku innych klientów, co miało tym samym bezpośrednie przełożenie na skalkulowanie ceny oferty - to taki dowód należy uznać za wystarczający w świetle okoliczności, które wykonawca wskazał, a które zamierzał udowodnić.

Odwolujący podkreślał także, że zamawiający wezwał przystępującego w szczególności do udzielenia wyjaśnień i złożenia dowodów w zakresie dotyczącym zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. W jego ocenie wykonawca STRADA nie uczynił zadość wezwaniu, gdyż nie dołączył do swoich wyjaśnień zaświadczeń ZUS, które potwierdzałyby opłacanie składek oraz zaświadczeń z US o niezaleganiu w zobowiązaniach publicznoprawnych. Izba z tymi zarzutami się nie zgadza. Jak wynika z treści wyjaśnień, przystępujący odniósł się do kwestii, wyjaśnienia których zamawiający oczekiwał. Potwierdził, że wszyscy zatrudnieni pracownicy otrzymują wynagrodzenie, co najmniej spełniające wymagania wynikające z przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) oraz Rozporządzenia rady ministrów z dnia 11 września 2025 r., w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej na rok 2026, tj. odpowiednio 4806 zł. brutto oraz 31,40 zł/godzinę brutto. Oświadczył, że do wyceny zadania przyjęto stawkę roboczogodziny w wysokości 35 zł netto/ godzinę, zaś potwierdzeniem ujęcia takiej właśnie stawki w kalkulacji są kosztorysy ofertowe, z których wynika, że w cenie oferty został ujęty koszt pracowników brutto, wraz ze wszystkimi kosztami wymaganymi prawem pracy. Tym samym nie budzi wątpliwości, że w zakresie odnoszącym się do kosztów pracy, wykonawca STRADA złożył stosowne oświadczenia, przy tym potwierdził zgodność swoich kalkulacji z wymaganiami w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. W kwestii dowodów, których odwołujący oczekiwał w tym zakresie, Izba zwraca uwagę, że przepisy ustawy Pzp nie narzucają na wykonawców żadnych obowiązków w zakresie dowodzenia okoliczności mających wpływ na wyliczenie ceny ofertowej, w tym nie sposób dopatrzeć się w nich szczególnych wymogów w zakresie dowodzenia okoliczności, że dany przedsiębiorca przestrzega przepisów dotyczących prawa pracy. W istocie, jeśli treść wyjaśnień lub też przedłożona przez STRADA kalkulacja wskazywałyby na tego rodzaju wątpliwości, wówczas zamawiający mógłby domagać się dodatkowych dowodów, które potwierdziłyby zgodność przyjętych założeń z powszechnie obowiązującymi przepisami. W tej sprawie jednak odwołujący nie wskazywał na wątpliwości odnośnie do tego, że przyjęta do kosztorysowania stawka na poziomie 35 zł. netto za godzinę jest zaniżona, czy też niezgodna z prawem. Tym samym oczekiwanie, że przystępujący miałby dołączyć do wyjaśnień wymienione przez odwołującego dokumenty - jest nieuzasadnione w okolicznościach rozpoznawanej sprawy.

Odwolanie nie zasługiwało na uwzględnienie także z tej przyczyny, że odwołujący nie zdołał w ocenie Izby wykazać, że za podaną cenę wykonawca STRADA nie jest w stanie wykonać zakresów prac objętych zamówieniem. Należy w tym miejscu podkreślić,

że zasadniczym celem procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest ustalenie przez zamawiającego czy za daną kwotę 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 tę cenę nie jest możliwe wykonanie zamówienia. Innymi słowy wyrażony w art. 537 ustawy Pzp rozkład ciężaru dowodu, na który to odwołujący się powoływał, nie zwalnia go od przedstawienia argumentów potwierdzających zasadność podnoszonych zarzutów. Odwołujący w ocenie Izby nie sprostą temu obowiązkowi, skupiając się wyłącznie na tym, że wykonawca STRADA nie zaprezentował danych w taki sposób, jaki wydawał się odwołującemu właściwy, nie przedłożył takich dowodów, których odwołujący by oczekiwał lub też, że dowody przez niego przedłożone nie potwierdzają w sposób wystarczający okoliczności, które były wskazywane w treści złożonych wyjaśnień, jako pozwalające mu na obniżenie jego ceny ofertowej. Należy zauważyć, że odwołujący, dysponując kosztorysem ofertowym, który załączył przystępując do wyjaśnień, a tym samym mając możliwość zakwestionowania kalkulacji, w żaden sposób nie odniósł się do tego czy za podane ceny jednostkowe i, w konsekwencji za cenę zadeklarowaną w ofercie możliwe jest wykonanie tego zamówienia. Odwołujący nie wykazał w żaden sposób, aby tak wyliczona cena nie pozwalała przystępującemu na realizację robót objętych zamówieniem, stąd zarzuty w tym zakresie należało uznać za nie znajdujące oparcia w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym.

Tym samym nie sposób uznać, że zamawiający, dokonując oceny złożonych przez STRADA wyjaśnień rażąco niskiej ceny naruszył cytowane przez odwołującego przepisy. Wykonawca ten, w odpowiedzi na wezwanie złożył wyjaśnienia kompletne, odpowiadające na pytania zamawiającego, przedłożył dowody, których celem było wykazanie okoliczności, na które w treści wyjaśnień się powoływał, a tym samym obalił domniemanie występowania rażąco niskiej ceny jego oferty. W konsekwencji zamawiający, prawidłowo ocenił te wyjaśnienia i dokonał wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Mając na uwadze powyższe, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 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: