

WYROK

Warszawa, dnia 23 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka

Protokolantka: Sylwia Podniewska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 czerwca 2026 r. przez wykonawcę J.C. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą J.C. Zakład Robót Drogowo - Inżynieryjnych z siedzibą w Siedlcach w postępowaniu prowadzonym przez Powiat Siedlecki

przy udziale wykonawcy S-PROBUD BUDOWA Sp. z o.o. z siedzibą w Stargardzie – uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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 3037/26

Uzasadnienie

Zamawiający Powiat Siedlecki (dalej: „Zamawiający”) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 listopada 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”), w trybie podstawowym, postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Wykonanie remontów częściowych nawierzchni bitumicznych na drogach powiatowych zarządzanych przez Zarząd Powiatu w Siedlcach” (ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 2026/BZP 00217831/01 z dnia 27 kwietnia 2026 r.).

W dniu 23 czerwca 2026 r. wykonawca J.C. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą J.C. Zakład Robót Drogowo - Inżynieryjnych z siedzibą w Siedlcach (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności odrzucenia oferty Odwołującego.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

1) art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp poprzez dokonanie wadliwej oceny wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, polegającej na pominięciu przedstawionych przez Odwołującego obiektywnych czynników uzasadniających wysokość zaoferowanej ceny oraz uznaniu wyjaśnień za niewystarczające, pomimo ich merytorycznego odniesienia się do wezwania Zamawiającego;

2) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego z powodu rzekomo rażąco niskiej ceny, mimo że złożone wyjaśnienia nie dawały podstaw do stwierdzenia, iż zaoferowana cena nie zapewnia należytego wykonania zamówienia;

3)art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez przeprowadzenie oceny wyjaśnień w sposób naruszający zasadę równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania, w szczególności poprzez oparcie oceny oferty na założeniach niewynikających z dokumentów zamówienia oraz nieuwzględnienie okoliczności wskazanych przez Odwołującego jako mających wpływ na wysokość ceny.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego dokonanej na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp;
- unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym dokonania ponownej oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny Odwołującego;

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca S-PROBUD BUDOWA Sp z o.o. z siedzibą w Stargardzie.

Pismem z dnia 2 lipca 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Pismem z dnia 20 lipca 2026 r. Odwołujący przedstawił dodatkowe stanowisko w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Pismem z dnia 15 maja 2026 r. Zamawiający skierował do Odwołującego następujące wezwanie:

„Działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 poz. 1320 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą Pzp”, w związku z tym, że cena jednostkowa brutto Państwa oferty na remonty cząstkowe o głębokości wyboju do 4 cm bez wycięcia uszkodzonej krawędzi jest niższa o 39,42 % od jednostkowej wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania tj. 33,00 zł, Zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny.

Zamawiający prosi o wyjaśnienie, czy Państwa oferta uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu. Wykonawca w celu udokumentowania Zamawiającemu, że cena oferty nie jest niska może wykazać się obiektywnymi czynnikami ujętymi w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp. Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 4 Pzp Wykonawca jest obowiązany wyjaśnić:

1. Czy zamówienie realizowane będzie zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie? Oraz

1. Czy zamówienie realizowane będzie zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie?

Ponadto proszę o przedstawienie kalkulacji dotyczącej zakupu materiału niezbędnego do wykonania przedmiotu zamówienia, m.in. kruszyw, emulsji, paliw itp.

Powyższe wyjaśnienia powinny być przedłożone w sposób wyczerpujący w celu kompleksowej oceny przez Zamawiającego złożonej przez Wykonawcę oferty.”

Odpowiedzi na ww. wezwanie Odwołujący udzielił pismem z dnia 20 maja 2026 r.

Pismem z dnia 18 czerwca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zamawiający przedstawił następujące uzasadnienie faktyczne czynności odrzucenia oferty Odwołującego:

„W toku badania i oceny ofert Zamawiający był zobowiązany ustalić czy oferta Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Wykonawca zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia za cenę jednostkową brutto 19,99 zł na remonty cząstkowe o głębokości wyboju do 4 cm bez wycięcia uszkodzonej krawędzi, która jest niższa o 39,42 % od jednostkowej wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania tj. 33,00 zł. Wykonawca Zakład Robót Drogowo - Inżynieryjnych J.C. (...) w dniu 15 maja 2026 r. został wezwany do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

Zgodnie z art. 224 ust 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na Wykonawcy. Wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień w zakresie swojej oferty, zobowiązany jest do złożenia odpowiednio umotywowanych i szczegółowych wyjaśnień, że cena złożonej przez niego oferty nie jest rażąco niska.

W odpowiedzi na wezwanie, w dniu 20.05.2026 r. Wykonawca złożył wyjaśnienie, w którym nie skalkulował wszystkich materiałów niezbędnych do wykonania zamówienia, m.in. nie ujął: zakupu paliw, wykonania prac pomiarowych i prac przygotowawczych, oznakowania prac, kosztu pracy sprzętu oraz kosztu dowozu i odwozu sprzętu na/z terenu prac, kosztu użytych materiałów wraz z kosztami ich zakupu, transportu i magazynowania, kosztu wykonania wymaganych pomiarów i/lub badań laboratoryjnych, kosztu uporządkowania terenu prac, wszystkich kosztów związanych z kosztami pośrednimi, zyskiem kalkulacyjnym i podatkami obligatoryjnymi oraz nie załączył żadnych dowodów w zakresie wyliczenia ceny jednostkowej.

Ponadto Zamawiający określił dwie głębokości ubytków do 2 cm i do 4 cm (w pełnych centymetrach). Wykonawca w wyjaśnieniu dla ubytków do 4 cm przyjął średnią głębokość 2,2 cm. Zgodnie z zasadą zaokrąglania do pełnych wartości ubytki o głębokości 2,2 cm będą zapisywane w książce obmiaru jako ubytki do 2 cm. Zatem do prawidłowej kalkulacji ceny jednostkowej ubytków do 4 cm należy przyjąć średnią o wartości 3 cm przy zastosowaniu odpowiednich grysów frakcji 2-4mm, 4-6,3 mm lub 8-12 mm.

Zamawiający w SWZ określił remonty cząstkowe o głębokości wyboju do 2 cm oraz do 4 cm i za takie roboty żądał kalkulacji ceny w formularzu ofertowym. Wyjaśnienia Wykonawcy nie uzasadniają ceny wskazanej w ofercie.

Stanowisko Izby:

W odwołaniu wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej Odwołujący skupił się na kwestii metodologii ceny. Należy jednak zauważyć, że w uzasadnieniu odrzucenia oferty Zamawiający w pierwszej kolejności wskazał na okoliczność nieprzedstawienia wyczerpujących wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oraz niedołączenia do wyjaśnień dowodów. Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, że udzielone przez niego wyjaśnienia odpowiadały treści wezwania wystosowanego przez Zamawiającego. Należy bowiem zauważyć, że w wezwaniu tym Zamawiający wymagał od Odwołującego wyjaśnienia, czy złożona przez niego oferta uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące. Zamawiający podkreślił, że prosi o przedstawienie kalkulacji dotyczącej zakupu materiału niezbędnego do wykonania przedmiotu zamówienia, m.in. kruszyw, emulsji, paliw itp. Wskazanie kosztów wybranych materiałów miało charakter przykładowy, a z treści wezwania wynika, że Zamawiający wymagał kompleksowego przedstawienia kosztów realizacji zamówienia. Ponadto, w wezwaniu Zamawiający wprost wskazał, że wymaga złożenia dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny. Mając na uwadze powyższe, oraz treść wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny przedstawionych przez Odwołującego, Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, że wyjaśnienia te należało ocenić jako niewystarczające. Wyjaśnienia Odwołującego nie zawierały kompleksowych informacji na temat kosztów realizacji zamówienia i nie zostały poparte żadnymi dowodami. Odwołujący nie wykazał, aby informacje o kosztach, na których brak Zamawiający wskazał w uzasadnieniu odrzuceniu oferty, były nieistotne dla oceny kalkulacji ceny. Wyjaśnienia były zbyt ogólne, żeby Zamawiający mógł uznać, że Odwołujący sprostał obowiązkowi i ciężarowi dowodowemu wynikającym z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Zdecydowanie nie można podzielić poglądu zaprezentowanego w odwołaniu, że to Zamawiający obowiązany jest wykazać, że „zaoferowana cena jest nierealna lub nie pozwala na wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ”.

Dodatkowo wymaga wyjaśnienia, że Izba pominęła zarzuty, które zostały sformułowane przez Odwołującego w dalszym piśmie procesowym z dnia 20 lipca 2026 r., a nie zostały zawarte w odwołaniu. Dotyczy to w szczególności zarzutów w zakresie: nieprawidłowej podstawy prawnej wezwania do przedstawienia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oraz niewykazania przez Zamawiającego, że cena jednostkowa dotycząca remontów ubytków do 4 cm stanowi istotną część składową ceny oferty. Zgodnie z przepisem art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 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: