

WYROK

Warszawa, dnia 27 lipca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 czerwca 2026 r. przez wykonawcę PROBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Fastach, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Zabłudów

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu – Gminie Zabłudów – unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy PROBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Fastach, ponowne wezwanie wykonawcy PROBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Fastach do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny i dokonanie ponownej oceny ofert,
2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego – Gminę Zabłudów – i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę PROBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Fastach tytułem wpisu od odwołania,
 - 2.2. zasądza od zamawiającego – Gminy Zabłudów – na rzecz wykonawcy PROBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Fastach kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

.....

Sygn. akt: KIO 3048/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Zabłudów – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym z możliwością negocjacji, którego przedmiotem jest przebudowa drogi gminnej nr 106869B na odcinku od DK 19 do granic miejscowości Białostoczek.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 roku, poz. 793), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 24 czerwca 2026 r. wykonawca PROBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Fastach (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań zamawiającego, tj.:

1. czynności odrzucenia oferty odwołującego;
2. czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „MAKSUD” Sp. z o.o.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6, w zw. z art. 224 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy P.z.p., poprzez:

a) nieprawidłową ocenę złożonych przez odwołującego wyjaśnień z dnia 27 maja 2026 r. i w konsekwencji nieuzasadnione uznanie, że oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę, podczas gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami w sposób wystarczający uzasadniają zaoferowaną cenę i potwierdzają jej rynkowy oraz realny charakter,

gwarantujący należyte wykonanie przedmiotu zamówienia,

b) odrzucenie oferty odwołującego z uwagi na brak rozbicia ceny na szczegółowe elementy składowe (w tym m.in. koszty ogólne, koszty pośrednie czy zysk) oraz ogólnikowość wyjaśnień, w sytuacji gdy wezwanie zamawiającego z dnia 22 maja 2026 r. również miało charakter ogólny i nie precyzowało wymogu przedstawienia tego rodzaju zindywidualizowanych wyliczeń, co w świetle zasady przejrzystości postępowania oraz ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, winno spowodować, że wykonawca nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji braku przedłożenia danych w strukturze, która nie została przez zamawiającego wprost wyartykułowana w wezwaniu.

2. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy P.z.p., poprzez naruszenie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, polegające na zastosowaniu niejednorodnych standardów oceny tożsamyh merytorycznie argumentów przedstawionych w części jawnej wyjaśnień przez odwołującego oraz wybranego wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „MAKSBUĐ” Sp. z o.o. – poprzez uznanie argumentów odwołującego dotyczących posiadania własnego zamortyzowanego sprzętu, bliskości logistycznej i doświadczenia kadry za opisowe i niewystarczające, przy jednoczesnym uznaniu analogicznych twierdzeń wykonawcy Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe MAKSBUĐ za w pełni wystarczające do uwiarygodnienia zaoferowanej ceny, co doprowadziło do niezgodnej z przepisami eliminacji najtańszej oferty w postępowaniu, która jest tańsza od wybranej zaledwie o 1,60% i wpisuje się w ten sam rynkowy poziom wyceny;

3. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 18 ust. 3 ustawy P.z.p., poprzez dokonanie wadliwej i sprzecznej z zasadami logiki oceny dowodów załączonych do wyjaśnień odwołującego (tj. urzędowych zaświadczeń ZUS/US, wykazu maszyn oraz referencji potwierdzających doświadczenie) i nieuzasadnione przyjęcie w pkt 4 i 7 uzasadnienia odrzucenia oferty, że dokumenty te nie wykazują powiązania z kalkulacją ceny oraz że zastrzeżenie poufności służyło uchybieniu obowiązkowi wykazania realności ceny, podczas gdy dokumenty te bezpośrednio potwierdzają spełnienie obligatoryjnych wymogów w zakresie kosztów pracy, wykazują obiektywne czynniki optymalizacji ceny (własność maszyn) oraz potwierdzają zdolność do wygenerowania oszczędności, a sam fakt ich zastrzeżenia jako poufnych nie uprawniał zamawiającego do pominięcia ich merytorycznej zawartości.

Wskazując na powyższe zarzuty, mając na uwadze, iż miały one wpływ na wynik postępowania, odwołujący wniósł o:

1. unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „MAKSBUĐ” Sp. z o.o.,

2. unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego,

3. powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu

4. przeprowadzenie i dopuszczenie dowodów z dokumentów wymienionych w treści uzasadnienia odwołania na okoliczności tam wskazane,

5. zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według rachunku przedłożonego podczas wyznaczonej rozprawy.

Odwołujący podniósł, że jest uprawniony do wniesienia odwołania zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p., ponieważ złożył ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym z możliwością negocjacji pn.: „Przebudowa drogi gminnej nr 106869B na odcinku od DK 19 do granic miejscowości Białostoczek” (numer referencyjny RIR.271.4.2026), lecz nie uzyskał zamówienia, ponieważ jako najkorzystniejsza została wybrana oferta złożona przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „MAKSBUĐ” Sp. z o.o., która uzyskała najwyższą liczbę punktów, biorąc pod uwagę przewidziane przez Zamawiającego kryteria oceny ofert. Oferta odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy P.z.p., ponieważ w ocenie zamawiającego zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Twierdzeniem odwołującego jest to, iż odrzucenie oferty odwołującego było sprzeczne z ustawą P.z.p., pozbawione uzasadnionych podstaw prawnych i uniemożliwiło mu uzyskanie niniejszego zamówienia publicznego. Wskutek wyboru oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „MAKSBUĐ” Sp. z o.o., odwołujący poniesie szkodę, ponieważ nie uzyska zamówienia, które mógłby uzyskać, gdyby zamawiający nie naruszył przepisów ustawy P.z.p. Powyższe świadczy o tym, iż odwołujący posiada legitymację do wniesienia odwołania.

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 2 lipca 2026 roku zamawiający wniósł o:

1. oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego;

2. przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności:

SWZ wraz z załącznikami, wezwania z dnia 22 maja 2026 r. skierowanego na podstawie art. 224 ustawy P.z.p., wyjaśnień odwołującego wraz z załącznikami, protokołu badania i oceny ofert, informacji o odrzuceniu oferty odwołującego oraz wyborze oferty najkorzystniejszej,

3. zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego.

Izba ustaliła, co następuje:

Szacunkowa wartość zamówienia powiększona o podatek VAT została wyznaczona przez zamawiającego na kwotę 2 399 998,03 zł (dowód: *protokół z posiedzenia komisji przetargowej z dnia 21 maja 2026 roku*).

Cena oferowana przez wykonawców miała charakter ryczałtowy (dowód: *wzór umowy, § 9, ust. 1*)

W postępowaniu wpłynęły 4 oferty:

- oferta odwołującego z ceną: 1 390 624,35 zł brutto,
- oferta Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowego „MAKSUD” Sp. z o.o. z ceną 1 412 872,19 zł brutto,
- oferta Strabag Sp. z o.o. w Pruszkowie z ceną: 1 491 039,48 zł brutto,
- oferta PB Contract Sp. z o.o. w Białymstoku z ceną: 1 609 842,50 zł brutto(dowód: *protokół z posiedzenia komisji przetargowej z dnia 21 maja 2026 roku*).

Średnia arytmetyczna wszystkich złożonych ofert wyniosła 1 476 094,63 zł brutto (dowód: *protokół z posiedzenia komisji przetargowej z dnia 21 maja 2026 roku*).

Pismem z dnia 22 maja 2026 roku zamawiający wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaofferowanej ceny, wskazując, co następuje:

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.) Zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących wyliczenia ceny w złożonej ofercie w szczególności w zakresie,

- 1)zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy,
- 2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych,
- 3)oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę,
- 4)zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.i. Dz. U. z 2022 r. poz. 1952) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie
- 5)zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,
- 6)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie,
- 7)zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska,
- 8)wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 z późn. zm.) Zamawiający wskazuje na obowiązek złożenia wyjaśnień w zakresie pkt 4) oraz 6)

Cena Państwa oferty, jest niższa o co najmniej 30% od wartości brutto zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług — zgodnie z poniższą tabelą:

Numer oferty	Nazwa (firma) i adres wykonawcy	Cena	Stosunek ceny oferty do:	
			Wartości brutto zamówienia	Śr. arytmetycznej cen złożonych ofert
3	PROBET sp. z o.o. ul. Szosa Knyszyńska 2 15-694 Białystok - Fasty	1 390 624,35 zł	-42,06%	-5,79%

Istotne jest, aby wyjaśnienia składane w zakresie rażąco niskiej ceny były szczegółowe, konkretne i poparte

stosownymi danymi, tak aby dawały Zamawiającemu podstawy do uznania, że oferta została sporządzona w sposób realny i ekonomicznie uzasadniony, a podejrzenie rażąco niskiej ceny nie znajduje potwierdzenia (dowód: pismo z dnia 22 maja 2026 roku).

Pismem z dnia 27 maja 2026 roku odwołujący udzielił odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z dnia 22 maja 2026 roku (dowód: pismo z dnia 27 maja 2026 roku).

Pismem z dnia 18 czerwca 2026 roku zamawiający poinformował o wyborze, jako najkorzystniejszej, oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowe „MAKSUD” Sp. z o.o. W tym samym piśmie zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty odwołującego, wskazując, co następuje:

Wyjaśnienie faktyczne

W toku badania i oceny ofert Zamawiający stwierdził, że cena zaoferowana przez Wykonawcę jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości co do możliwości jego należytego wykonania.

W związku z powyższym Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów dotyczących kalkulacji ceny.

W odpowiedzi Wykonawca złożył wyjaśnienia, które są w dużej mierze opisowe i ogólnikowe i nie wyjaśniają sposobu kalkulacji ceny, nie pokazują jakie konkretnie okoliczności przełożyły się na zaoferowaną cenę.

1. Wykonawca wskazał, że zastrzeżenie dotyczy „odrębnych plików oznaczonych jako „TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA” lub „TAJNE”. Tymczasem w rzeczywistości załączniki nr 1—5 nie zostały przekazane jako odrębne pliki opatrzone takim oznaczeniem, lecz jako dokumenty o standardowych nazwach (np. „Zaświadczenie ZUS”, „Zaświadczenie US” itd.), bez jednoznacznego wskazania ich poufnego charakteru. W konsekwencji można podnieść, że zakres dokonanego zastrzeżenia jest niejednoznaczny i nie spełnia wymogu wyraźnego oraz jednoznacznego oznaczenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

2. Załączniki nr 2 i 3 (zaświadczenie ZUS i US) co do zasady nie zawierają informacji o kalkulacji ceny ani know-how. KIO wielokrotnie wskazywała, że nie wystarczy samo zastrzeżenie dokumentu — wykonawca musi wykazać, że konkretne informacje mają wartość gospodarczą i spełniają przesłanki z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

3. Wątpliwości Zamawiającego budzi objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa wykazu doświadczenia (załącznik nr 4) oraz wykazu maszyn (załącznik nr 5), w szczególności w sytuacji, gdy informacje te mogły zostać uprzednio ujawnione w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego albo są możliwe do ustalenia przez podmioty konkurencyjne w oparciu o publicznie dostępne źródła lub wiedzę rynkową. W takim przypadku zasadnym jest kwestionowanie skuteczności zastrzeżenia, ponieważ informacje powszechnie znane lub łatwo dostępne nie spełniają przesłanek uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa, a ich objęcie poufnością może prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia zasady jawności postępowania oraz naruszenia zasady przejrzystości i uczciwej konkurencji. KIO konsekwentnie wskazuje, że: wyjaśnienia muszą umożliwiać realną weryfikację kalkulacji ceny, a nie mieć charakter deklaracyjny. Brakuje tu rozbicia ceny na elementy, przypisania konkretnych kosztów do zakresu robót, wykazania, jak te czynniki przełożyły się na konkretną cenę.

4. Brak powiązania załączników z kalkulacją ceny. Wykonawca powołuje się na załączniki, ale: nie wiadomo które konkretne dane z załączników uzasadniają cenę, jak te dane przekładają się na wartość oferty, przykładowo: zaświadczenia ZUS/US nie mają żadnego znaczenia dla poziomu ceny, wykaz maszyn — brak wskazania kosztów ich wykorzystania, doświadczenie — nie jest elementem cenotwórczym. Załączniki te nie stanowią dowodów na realność ceny.

5. Charakter wyjaśnień — opisowy, nie kalkulacyjny, znaczna część wyjaśnień to: opis doświadczenia, deklaracje zgodności z prawem, cytaty z orzecznictwa. to nie są wyjaśnienia ceny. KIO wielokrotnie podkreślała, że: wyjaśnienia muszą mieć charakter ekonomiczny i kalkulacyjny, a nie narracyjny.

6. Brak wykazania pokrycia wszystkich kosztów. Wykonawca twierdzi, że: cena obejmuje wszystkie koszty i ryzyka ale nie wykazuje: kosztów pośrednich, kosztów ogólnych, ryzyk kontraktowych, rezerwy, zysku. Brak wykazania struktury ceny,

brak dowodu, że cena nie jest rażąco niska.

7.Nadużycie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wykonawca: objął tajemnicą praktycznie całość, w tym dokumenty, które nie mają wartości gospodarczej (ZUS, US, doświadczenie) to utrudnia kontrolę i może wskazywać, że: zastrzeżenie służy ukryciu braku realnych wyliczeń.

8.Złożone wyjaśnienia mają charakter ogólny, opisowy i deklaratoryjny, nie zawierają konkretnych danych liczbowych ani kalkulacji umożliwiających weryfikację sposobu ustalenia ceny. Wykonawca nie wykazał, w jaki sposób wskazane czynniki wpływają na obniżenie kosztów realizacji zamówienia. Przedłożone dokumenty nie stanowią dowodów na realność ceny. W konsekwencji wykonawca nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny, co uzasadnia odrzucenie oferty na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp (wyrok KIO z 23 marca 2017 r. sygn.. akt KIO 431/17) (...) O istocie wyjaśnień wykonawcy nie świadczy ich obszerność lecz przedstawione konkretne okoliczności mające wpływ na sposób kształtowania ceny."

Po analizie złożonych wyjaśnień oraz załączonych dokumentów Zamawiający uznał, że Wykonawca nie uzasadnił zaoferowanej ceny, a przedstawione wyjaśnienia nie potwierdzają możliwości należytego wykonania zamówienia za zaoferowaną kwotę. W związku z powyższym Zamawiający odrzuca ofertę na podstawie art. 226 ust. 8 ustawy Pzp.

Wyjaśnienie prawne

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy PZP, jeżeli cena oferty wydaje się rażąco niska, Zamawiający ma obowiązek żądać od wykonawcy wyjaśnień wraz z dowodami.

Stosownie do art. 224 ust. 6 PZP, oferta podlega odrzuceniu, jeżeli:

- wykonawca nie udzielił wyjaśnień, lub*
- złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny.*

W konsekwencji, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, Zamawiający odrzuca ofertę zawierającą rażąco niską cenę lub koszt, przy czym odrzucenie to musi być poprzedzone procedurą wyjaśniającą z art. 224 PZP(dowód: pismo z dnia 18 czerwca 2026 roku).

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie jest zasadne.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba uznała za uzasadniony zarzut 1 odwołania, wskazując, co następuje:

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p., 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 wyjaśnień, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. W myśl ust. 2 w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30 % od: 1) 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, 5a 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; 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1. Stosownie do ust. 5, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Natomiast w myśl ust. 6, 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. W myśl art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy P.z.p, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że w rozpoznawanej sprawie zachodziły przesłanki do wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy P.z.p. Cena oferty odwołującego jest niższa o co najmniej 30% od wartości brutto zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług. Stąd decyzję zamawiającego o wezwaniu odwołującego do złożenia wyjaśnień na podstawie wskazanych przepisów należy uznać za słuszną.

Izba podziela stanowisko zamawiającego w zakresie tego, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia były zbyt ogólne i nie wyjaśniały zaoferowanej ceny. Podkreślenia wymaga, iż ciężar dowodu oznacza, że składane wyjaśnienia nie mogą ograniczać się do deklaracji wykonawcy co do poziomu ponoszonych przez niego kosztów, ale powinny zmierzać do wykazania, że koszty te zostały oszacowane rzetelnie i na rynkowym poziomie oraz odpowiadają wymaganiom przedmiotu zamówienia. Wykonawca wezwany do wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny zobowiązany jest również do przedstawienia - bezpośrednio w odpowiedzi na wezwanie w trybie art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p., dowodów potwierdzających ponoszone przez niego koszty i okoliczności umożliwiające ich obniżenie o konkretną wartość w stosunku do poziomu rynkowego/oszacowanego przez zamawiającego. W wyjaśnieniach złożonych przez odwołującego tego rodzaju informacji zabrakło.

Niemniej jednak, analizując treść wezwania z dnia 22 maja 2026 roku Izba doszła do przekonania, że samo wezwanie to jest również jest na tyle ogólne i nieprecyzyjne, że odwołujący nie mógł powziąć wystarczającej wiedzy, w zakresie tego, co i w jaki sposób ma w istocie wyjaśnić. Samo wezwanie jest przy tym wewnętrznie sprzeczne. Zamawiający przytacza treść przepisu art. 224 ust. 4 ustawy P.z.p. wskazując, że wykonawca winien jest wyjaśnić wszystkie okoliczności w nim wskazane, następnie zaś wskazuje, że wykonawca winien wyjaśnić jedynie pkt 4 i 6, czyli koszty pracownicze.

Podkreślić należy, że wezwanie nie może być ogólnikowe. Zamawiający powinien wskazać elementy oferty, które mają zostać przez wykonawcę wyjaśnione i dowiedzione. Takie działanie wynika z art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p., który wymaga, aby zamawiający zwrócił się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. Trudno bowiem oczekiwać od wykonawcy składania wyjaśnień i przedstawiania dowodów, w sytuacji, gdy zamawiający w wezwaniu nie wskazał elementów dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, które wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

W szczególności krytycznie należy ocenić zaniechanie żądania złożenia szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej, w której uwzględnione będą wszystkie te elementy, których brak zarzuca zamawiający w informacji o odrzuceniu oferty odwołującego. Tym samym zamawiający nie jest w stanie zidentyfikować, jakie elementy ceny oferty zostały przez wykonawcę zaniżone. Stąd też, w ocenie Izby, koniecznym jest wezwanie odwołującego do złożenia szczegółowej kalkulacji kosztów wraz z odpowiednimi wyjaśnieniami i dowodami potwierdzającymi prawidłowe wyliczenie ceny oferty.

Wskazać należy, że – co do zasady – wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny powinno mieć miejsce jeden raz wobec danego wykonawcy, niemniej jednak z ugruntowanego w tym zakresie orzecnictwa Krajowej Izby Odwoławczej wynika, że wystosowanie ponownego wezwania do tego samego wykonawcy jest możliwe w sytuacji, gdy w pierwotnym wezwaniu zamawiający nie doprecyzował, jakie informacje i dotyczące jakich kosztów wykonawca powinien w szczególności przedstawić. Jak wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 18 lutego 2016 roku sygn. akt KIO 150/16, *powtórzenie wezwania do złożenia wyjaśnień musi wynikać z obiektywnych okoliczności uzasadniających uszczegółowienie wyjaśnień złożonych przez wykonawcę na pierwsze wezwanie zamawiającego. Przyjąć zatem należy, że uzasadnieniem do skierowania kolejnego wezwania w trybie art. 90 ust. 1 P.z.p., może być np. konieczność rozwinięcia lub uszczegółowienia wyjaśnień już złożonych przez wykonawcę na pierwsze wezwanie, sformułowane przez zamawiającego w sposób ogólny, oparty na literalnym brzmieniu przepisu, co w praktyce zdarza się bardzo często.*

Za niezrozumiałą należy uznać tę część uzasadnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego, w której zamawiający wskazuje na niezasadność i bezskuteczność zastrzeżenia przez odwołującego złożonych wyjaśnień wraz z dowodami jako tajemnicy przedsiębiorstwa, w kontekście uniemożliwienia kontroli złożonych wyjaśnień. Podkreślić należy, że zastrzeżenie przez wykonawcę tajemnicy przedsiębiorstwa samo w sobie nie może stanowić o odrzuceniu oferty wykonawcy. W sytuacji, w której zamawiający stoi na stanowisku, że jakiegokolwiek informacje zostały zastrzeżone wbrew przepisom ustawy, winien te informacje ujawnić. Ponadto, zastrzeżenie przez wykonawcę określonych informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa, oznacza, że informacje te nie mogą być udostępniane innym podmiotom, ale są one znane zamawiającemu, który ma prawo i obowiązek zapoznać się z ich pełną treścią i na jej podstawie dokonywać

określonych czynności w postępowaniu.

Wskazując na powyższe Izba uznała, że koniecznym jest ponowne wezwanie odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny oraz dokonanie innych czynności wskazanych w sentencji wyroku.

Izba uwzględniła zarzut 2 i 3 odwołania jako logiczną konsekwencję uwzględnienia zarzutu 1. Zarzuty te łącznie dotyczą nieprawidłowej czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy P.z.p., która to z kolei czynność jest pochodną niewłaściwego wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 7 ust. 1 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:.....