

WYROK

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Banaszkiewicz

Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 lipca 2026 r. przez wykonawcę Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie

przy udziale wykonawcy zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Polkomtel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, a w ramach tego wezwanie wykonawcy Polkomtel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 2.2. zasądza od zamawiającego Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie kwotę 11 100 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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 3670/26

Uzasadnienie

Zamawiający Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie podstawowym bez negocjacji postępowanie pn. „Usługa telekomunikacyjna z zakresu transmisji danych w prywatnym APN-ie, transmisji internetu mobilnego, usług telefonii komórkowej oraz dostawa terminali telefonicznych i modemów dla Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie” (znak sprawy: DZ-P.231.1.19.2026). Wartość zamówienia jest niższa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 2 lipca 2026 r. pod nr 2026/BZP 00321027/01

27 lipca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu na podstawie art. 513 pkt 1 i 2 oraz art. 505 ust. 1 ustawy Pzp odwołanie złożył wykonawca Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie (Sygn. akt: KIO 3670/26) złożono na niezgodne z przepisami ustawy Pzp czynności Zamawiającego, a to dokonanie wyboru oferty wykonawcy Polkomtel sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej „wykonawca Polkomtel”) bez przeprowadzenia obowiązkowej procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny oferty tego wykonawcy, co stanowi naruszenie

art. 224 ust. 2 pkt 1 i art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

Odwołujący wnosil o uwzględnienie odwołania w całości i:

1. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Polkomtel oraz dokonania ponownego badania i oceny ofert, w tym wezwania Polkomtel do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia ceny,
2. zasądzenie od Zamawiającego, na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na podstawie rachunku, który zostanie złożony do akt postępowania odwoławczego.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp. Zamawiający przekazał Odwołującemu informację stanowiącą podstawę wniesienia odwołania 21 lipca 2026 r. – Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty, zatem termin na wniesienie odwołania upłynął dnia 27 lipca 2026 r., w związku z czym odwołanie zostało wniesione w terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 7 500,00 złotych (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Uzasadniając posiadanie interesu we wniesieniu środka odwoławczego Odwołujący wskazał, że jest podmiotem ubiegającym się o udzielenie zamówienia, który został pozbawiony szans jego uzyskania i osiągnięcia zysku z jego realizacji przez co najmniej przedwczesny wybór wykonawcy Polkomtel. Odwołujący podniósł, że nie jest wykluczone, że w wyniku przeprowadzenia procedury badania RNC względem Polkomtel, oferta tego wykonawcy zostanie odrzucona, a zatem zamówienie może zostać udzielone Odwołującemu.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i uczestnika postępowania, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk Stron i uczestnika postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Interes we wniesieniu odwołania wynika z faktu, iż w przypadku uwzględnienia przez Izbę zarzutów odwołania Polkomtel zostanie wezwany do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, następnie złożone wyjaśnienia zostaną ocenione przez Zamawiającego, w związku z czym szanse Odwołującego na uzyskanie zamówienia zwiększą się.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca Polkomtel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Strony nie zgłosiły opozycji ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Polkomtel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej również: „Przystępujący”) do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania (wraz z protokołami przesłanymi przez Zamawiającymi do Odwołującego i Przystępującego podczas rozprawy), odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie wraz z załącznikami, oświadczenia o przystąpieniu do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zawierającego stanowisko Przystępującego.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron, uczestnika postępowania i zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie w całości należało uwzględnić.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi w trybie w trybie podstawowym bez negocjacji postępowanie pn. „Usługa telekomunikacyjna z zakresu transmisji danych w prywatnym APN-ie, transmisji internetu mobilnego, usług telefonii komórkowej oraz dostawa terminali telefonicznych i modemów dla Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie”.

W postępowaniu zostały złożone dwie oferty. Odwołujący zaoferował cenę: 193.416,47 zł brutto, zaś Przystępujący zaoferował cenę: 125.808,09 zł brutto.

Zgodnie z treścią załącznika nr 3 do Regulaminu tj. Wniosku o wszczęcie prac o udzielenie zamówienia publicznego wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na kwotę 255.749 zł netto (314.571,27 zł brutto).

Zgodnie z pkt 4.1 SWZ:

„4.1. Przedmiotem zamówienia jest usługa telekomunikacyjna z zakresu transmisji danych w prywatnym APN-ie, transmisji internetu mobilnego, usług telefonii komórkowej oraz dostawa terminali telefonicznych i modemów dla Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Lublinie.”

W protokole Komisji przetargowej z 14 lipca 2026 r. Zamawiający wskazał (protokół ten został przekazany Odwołującemu podczas rozprawy):

„W przedmiotowym zamówieniu wartość szacunkową ustalono przed wszczęciem postępowania na kwotę: 255 749,00 zł netto. Doliczając wartość należnego podatku od towarów i usług otrzymujemy kwotę 314 571,27 zł brutto. Średnia arytmetyczna cen złożonych ofert wyniosła: 159 612,28 zł brutto.

Mając na uwadze wytyczne art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, Zamawiający w przedmiotowej sytuacji powinien zwrócić uwagę na występowanie rażąco niskiej ceny w przypadku jeżeli cena oferty byłaby niższa od:

1) kwoty 220 199,89 zł brutto, tj. byłaby niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług,

lub

2) kwoty 111 728,60 zł brutto, tj. byłaby niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami obowiązek żądania wyjaśnień aktualizuje się w przypadku powzięcia przez zamawiającego wskazanych wątpliwości, zatem zwrócenie się przez Zamawiającego do Wykonawcy o udzielenie stosownych wyjaśnień oraz dowodów zależy, co do zasady, od oceny oferty przez zamawiającego. Przepis ten nie określa sztywnych, matematycznych reguł, kształtujących podstawę do wystąpienia z takim żądaniem do wykonawcy przez zamawiającego.

Należy podkreślić, że wskazane wyżej mierniki nie mają, zgodnie z przepisami ustawy Pzp, charakteru automatycznego i bezwzględnego do zastosowania, tzn. wypełnienie się którejkolwiek ze wskazanych okoliczności (różnica 30% w cenie oferty badanej w stosunku do któregośkolwiek ze wskazanego wyżej mierników) nie powoduje konieczności każdorazowego wezwania wykonawcy do wyjaśnień podejrzenia rażąco niskiej ceny. W każdym bowiem przypadku zamawiający indywidualnie powinien dokonać oceny, czy określona okoliczność, w stanie faktycznym konkretnej sprawy, skutkuje powstaniem owego podejrzenia.

W przypadku miernika wynikającego z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, związanego z wartością zamówienia powiększoną o wartość podatku VAT i średnią arytmetyczną wszystkich ofert złożonych w postępowaniu, kiedy wartość oferty odbiega o minimum 30% od tych mierników zamawiający może nie korzystać z procedury żądania od wykonawców wyjaśnień, jeżeli wskazane rozbieżności wynikają z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. Oczywistość takich okoliczności oznacza, że wiadomość o nich rozwiewa wszelkie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Z sytuacją taką będziemy mieli do czynienia przykładowo kiedy wartość zamówienia ustalona przez Zamawiającego przed wszczęciem postępowania została przeszacowana, tj. ustalona na znacząco wyższym poziomie niż wynikałoby to z realiów rynkowych.

Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Bez cienia wątpliwości należy stwierdzić, że Zamawiający przeszacował wartość przedmiotowego zamówienia. Należy podkreślić, że sposób w jaki Zamawiający jest zobligowany sporządzić szacunek wymaga brania pod uwagę średnich cen rynkowych. Zamawiający korzystają ze zbiorczych zestawień cen sporządzonych często w inny sposób niż robią to Wykonawcy przygotowując swoją wycenę ofertową. Wykonawcy nie biorą pod uwagę średnich cen rynkowych tylko swoje rzeczywiste możliwości, dostępne im zasoby, poziom własnych kosztów oraz poziom planowego zysku. Stąd często wyceny poszczególnych Wykonawców są znacznie niższe niż szacunki Zamawiającego. Należy zatem uznać, że właściwszym wskaźnikiem w tym przypadku będzie porównanie ceny poszczególnych ofert do sytuacji rynkowej odzwierciedlonej przez średnią arytmetyczną złożonych ofert. Jak wskazano na wstępie żadna z ofert nie odbiega znacząco poniżej średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. Niezasadnym jest zatem żądanie od wykonawców składania wyjaśnień. Wykonawcy w ramach wyjaśnień zmuszeni by byli do podania powodów zastosowania niższych niż rynkowe stawek. W sytuacji, w której de facto wykonawcy stosują stawki rynkowe, byłoby to bezzasadne, a wręcz niewykonalne."

21 lipca 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o dokonaniu wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej. Oferta Odwołującego uplasowała się na drugiej pozycji w rankingu ofert.

Z takim stanowiskiem Zamawiającego nie zgodził się Odwołujący składając 27 lipca 2026 r. odwołanie.

Rozpoznanie sprawy przez Izbę dotyczyło tego, czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego bez przeprowadzenia obligatoryjnej procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny oferty tego wykonawcy.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp:

„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;"

Zgodnie z art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.”

Odnosząc się do sformułowanego w odwołaniu zarzutu w pierwszej kolejności należy wskazać, że bezsporne między stronami było to, że w przedmiotowym postępowaniu cena oferty złożonej przez Przystępującego była niższa o ponad 30% od wartości szacunkowej zamówienia. Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp Zamawiający w takim przypadku jest zobowiązany do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny, w tym złożenia dowodów, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. Wezwanie nie jest w związku z tym uznaniową decyzją Zamawiającego, a jego obowiązkiem, który wynika wprost z przepisów ustawy Pzp. Jak wynika z odpowiedzi na odwołanie, stanowiska Zamawiającego oraz protokołu Komisji przetargowej z 14 lipca 2026 r. Zamawiający stwierdził, że w przedmiotowej sprawie zachodzi wyjątek od obowiązku wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny tzn., że istnieją okoliczności oczywiste, które umożliwiają odstąpienie przez Zamawiającego od wezwania Przystępującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny. Okolicznością tą jest zdaniem Zamawiającego przeszacowanie wartości zamówienia. Zarówno z treści protokołu, jak i stanowiska Zamawiającego nie wynika jednak, aby oszacowanie było błędne w oczywisty sposób. Z jednej strony podczas rozprawy Zamawiający wskazał, że oszacował wartość zamówienia w oparciu o dotychczasową umowę, z drugiej zaś strony w protokole podał, że wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na znacząco wyższym poziomie, niż wynikało to z realiów rynkowych (Zamawiający powołał się na zbiorcze zestawienie cen, na którym się oparł). W ocenie Izby ową wartość rynkową Zamawiający wywodzi ze średniej arytmetycznej cen złożonych ofert, podczas gdy należy zwrócić uwagę, że Odwołujący jest wykonawcą aktualnie świadczącym usługi na rzecz Zamawiającego, znającym w związku z tym realia realizacji zamówienia. Nie można automatycznie przesądzić, że skoro wartość szacunkowa jest na wyższym poziomie, niż średnia arytmetyczna złożonych w postępowaniu ofert (których ceny dość istotnie się od siebie różnią), to wartość szacunkowa została przeszacowana. Tym bardziej, że w postępowaniu złożone zostały tylko dwie oferty. Izba podziela stanowisko wyrażone w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej wydanym 29 stycznia 2025 r. w sprawie o sygn. akt KIO 4948/24, w którym wskazano, że: „Zgodnie z art. 28 ustawy Pzp Zamawiający ma obowiązek oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością, tymczasem jego obecne twierdzenia wskazywać mogą na próbę podważenia prawidłowości tego oszacowania jedynie w celu usprawiedliwienia niewykonania obowiązku wezwania wykonawcy do wyjaśnień.” O nieprawidłowości oszacowania wartości zamówienia w niniejszym postępowaniu nie może świadczyć wyłącznie różnica pomiędzy tą wartością a cenami zaoferowanymi przez obu wykonawców. Ciężar dowiedzenia, że wystąpił wyjątek od zasady tzn., że zaistniały oczywiste okoliczności uzasadniające odstąpienie od przewidzianej ustawą Pzp procedury wyjaśnienia ceny oferty spoczywa na Zamawiającym, który wywodzi z tego skutki prawne w postaci uprawnienia do skorzystania ze zwolnienia go z obowiązku wezwania Przystępującego w trybie art. 224 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny. Zamawiający w ocenie składu orzekającego nie wykazał w przekonujący sposób błędnego oszacowania wartości zamówienia, które byłoby dodatkowo oczywiste, co uprawniałoby go do odstąpienia od wezwania Przystępującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, w związku z czym zarzut okazał się zasadny, a odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1, stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Zamawiającego. Izba zaliczyła w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika. Izba zasądziła w związku z powyższym od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 11 100 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....