

WYROK

Warszawa, dnia 14 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Martyna Mieszkowska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 28 lipca 2026 r. przez wykonawcę Mardo Sport Sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego Gmina Przytoczna, przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego - Torakol Sp. z o.o. z siedzibą w Radziejowie,

orzeka:

odrzuca odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 wskazanego w petitum odwołania,

oddala odwołanie w pozostałym zakresie,

kosztami postępowania obciąża wykonawcę Mardo Sport Sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie i:

zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Mardo Sport Sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego,

zasądza od wykonawcy Mardo Sport Sp. z o.o. z siedzibą w Puszczykowie na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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 3706/26

UZASADNIENIE

Gmina Przytoczna (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w przetargu nieograniczonym pn.: „Budowa boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Przytoczna”

Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00275068/01 z dnia 3 czerwca 2026 roku.

W dniu 28 lipca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca Mardo Sport Sp. z o.o. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 1 i art. 224 ust. 2 PZP – poprzez ich bezzasadne zastosowanie i wezwanie MARDO SPORT do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy brak było jakichkolwiek obiektywnych przesłanek do wzywania Wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a wskazana w ofercie Wykonawcy cena nie mogła obiektywnie budzić żadnych wątpliwości i nie jest rażąco niska;
2. art. 224 ust. 5 i art. 224 ust. 6 PZP – poprzez ich bezzasadne zastosowanie w sytuacji, gdy złożone przez MARDO SPORT wyjaśnienia uzasadniają podaną w ofercie cenę;
3. art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP - poprzez jego bezzasadne zastosowanie i dokonanie czynności odrzucenia oferty MARDO SPORT z Postępowania, w sytuacji, gdy nie były spełnione przesłanki do jego zastosowania, ponieważ brak było podstaw do wzywania Wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a ponadto z uwagi na fakt, że Wykonawca przedstawił wyjaśnienia, które wskazują, że podana przez MARDO SPORT w ofercie cena nie może budzić wątpliwości i nie jest rażąco niska;
4. art. 16 pkt 1 i 3 PZP - poprzez odrzucenie oferty MARDO SPORT z Postępowania bez rozważenia, czy w okolicznościach sprawy podjęcie takiej decyzji będzie służyło realizacji zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz czy jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

Odwołujący wniósł o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności z dnia 23 lipca 2026 r. w przedmiocie odrzucenia oferty MARDO SPORT złożonej w

Postępowaniu;

2. unieważnienia czynności z dnia 23 lipca 2026 r. w przedmiocie wyboru oferty TARAKOL jako najkorzystniejszej w Postępowaniu;

3. powtórzenia w całości czynności badania i oceny ofert oraz dokonanie powtórnie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu;

4. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów powołanych w treści niniejszego odwołania na okoliczności tam wskazane;

5.. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego w tym kosztów zastępstwa procesowego zgodnie z fakturą.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że: „ (...) Wykonawca przedstawił wyczerpujące wyjaśnienia co do zaoferowanej ceny. Wykonawca odpowiedział na wszelkie pytania i wątpliwości Zamawiającego. Wbrew twierdzeniom uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty, Wykonawca wskazał w jakich pozycjach kosztorysu zawarte są m.in. koszty polisy ubezpieczeniowej i innych. Wykonawca raz jeszcze podaje, że ceną rażąco niską jest cena nierealistyczna, tzn. taka za którą nie jest możliwe wykonanie zamówienia w należyty sposób i która wskazuje na zamiar realizacji zamówienia poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalająca na wygenerowanie przez niego zysku. Co jednak istotne, dysproporcja cen zaoferowanych przez wykonawców biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest niewystarczająca do uznania, że cena niższa podana przez jednego z nich jest ceną rażąco niską. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ceny są dostosowywane tak, aby były niższe w porównaniu do ofert pozostałych wykonawców, co jest naturalną konsekwencją konkurencji. Zamawiający w żaden sposób nie wykazał, że cena zaoferowana przez Wykonawcę jest o 30% niższa od wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania. Takie twierdzenie jest niezrozumiałe, tym bardziej, że cena zaproponowana przez Wykonawcę jest wyższa niż cena przeznaczona przez Zamawiającego na realizację inwestycji. Tym samym musi być wyższa niż wartość oszacowania ustalona przez Zamawiającego na etapie postępowania. Zamawiający odrzucając ofertę Wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP nie wskazał, których elementów ceny czy kosztów nie mógł zweryfikować lub też które budzą jego uzasadnione obiektywne podejrzenia co do rażąco niskiej ceny. W tym miejscu należy także wskazać, że wyjaśnienie każdego kosztu i przedstawienie szczegółowych kalkulacji czy dowodów nie jest konieczne w przypadku każdych wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny.”

Odwołujący wskazał, że posiada interes i może ponieść szkodę w wyniku uchybienia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 23 lipca 2026 r. (opublikowanie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz odrzuceniu oferty Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 28 lipca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 10 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 6 sierpnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

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

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, (co najwyżej odrzuceniu podlega pierwszy z zarzutów odwołania o czym w dalszej części uzasadnienia). Ponadto, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

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

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

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania oraz do odpowiedzi na odwołanie.

W dniu 7 września 2026 r. Odwołujący złożył pismo procesowe.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Odnosząc się do zarzutu pierwszego, Izba stwierdziła, że odwołanie w zakresie tego zarzutu podlegało odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 w zw. z art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp, jako wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Przedmiotowy zarzut odnosił się do czynności Zamawiającego polegających na wezwaniu Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, w tym wyjaśnień w zakresie szczegółowych kwestii wskazanych przez Zamawiającego. Wezwania te zostały przekazane Odwołującemu odpowiednio w dniach 24 czerwca 2026 r. oraz 8 lipca 2026 r. Terminy na wniesienie odwołania wobec powyższych czynności upłynęły zatem odpowiednio w dniach 29 czerwca 2026 r. oraz 13 lipca 2026 r.

Jeżeli Odwołujący uważał, że skierowane do niego wezwania były bezzasadne, niejasne albo niedostatecznie precyzyjne, powinien był zakwestionować te czynności w drodze środków ochrony prawnej w terminach wynikających z art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp. Niedopuszczalne jest podważanie prawidłowości wezwań dopiero w odwołaniu wniesionym wobec późniejszej czynności odrzucenia oferty. W konsekwencji Izba uznała, że zarzut pierwszy, jako spóźniony, nie podlegał merytorycznemu rozpoznaniu.

Mając na uwadze powyższe zarzuty nr 2, 3 oraz 4 wskazane w petitum odwołania podlegały merytorycznemu rozpoznaniu.

Przed otwarciem ofert Zamawiający podał, że zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę 1 500 000,00 zł brutto. W postępowaniu złożono siedem ofert Odwołujący zaoferował cenę 1 501 765,27 zł brutto. Oferta wybrana następnie jako najkorzystniejsza, złożona przez Przystępującego opiewała na 1 522 871,94 zł brutto.

Wartość zamówienia ustalona przed wszczęciem postępowania wynosiła 1 755 988,07 zł netto, co po powiększeniu o należny podatek od towarów i usług w stawce 23% odpowiadało kwocie 2 159 865,33 zł brutto. Siedemdziesiąt procent tej kwoty wynosiło 1 511 905,73 zł. Cena oferty Odwołującego była zatem o 10 140,46 zł niższa od tej granicy i pozostawała niższa od wartości zamówienia powiększonej o VAT o około 30,47%.

Pismem z 24 czerwca 2026 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny. Wskazał, że cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o VAT. W wezwaniu zażądano przede wszystkim szczegółowego wyliczenia, uwzględniającego wymagania SWZ, z rozbiem na koszty zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, materiałów, transportu i składowania, pracy sprzętu, polisy OC oraz zysku. Zamawiający wyraźnie zastrzegł, że odpowiedź nie może ograniczać się do samych oświadczeń, lecz powinna być konkretna, wyczerpująca i poparta dowodami.

W odpowiedzi z 29 czerwca 2026 r. Odwołujący powołał się na wieloletnie doświadczenie w realizacji obiektów sportowych, korzystne warunki cenowe dostaw materiałów „z pierwszej ręki”, zgodność planowanej realizacji z projektem, sztuką budowlaną i wytycznymi producenta, stosowanie stawki godzinowej wyższej od minimalnej oraz przestrzeganie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Stwierdził również, że Zamawiający zawyżył kwotę przeznaczoną na zadanie, a pozycje jego kosztorysu pokrywają się z przedmiarem, przy czym w cenach ujęto także koszty pozakosztorysowe. Do pisma dołączono kosztorys ofertowy.

Kosztorys wskazywał wartość netto 1 220 947,37 zł, podatek VAT 280 817,90 zł i wartość brutto odpowiadającą cenie oferty. Przyjęto w nim stawkę roboczogodziny 38,00 zł. W zestawieniu elementów scalonych ujęto m.in. robociznę 157 615,02 zł, materiały 336 075,20 zł, sprzęt 69 902,80 zł, koszty pośrednie 134 791,82 zł i zysk 54 338,91 zł. Kosztorys stanowił jednak opracowanie własne Wykonawcy; nie dołączono do niego dokumentów źródłowych potwierdzających w szczególności ceny materiałów, warunki handlowe, koszty pracy, transportu, składowania, ubezpieczenia lub wykorzystania sprzętu.

Zamawiający pismem z 8 lipca 2026 r. podstawie art. 223 ust. 1 Pzp wezwał Wykonawcę do doprecyzowania odpowiedzi. Zażądał wskazania, czy i gdzie skalkulowano dowóz sprzętu oraz materiałów z uwzględnieniem siedziby Odwołującego w Puszczyczowie, a także koszt polisy OC. Zamawiający wymienił również konkretne rozbieżności ilościowe między kosztorysem Wykonawcy a przedmiarami, m.in. 431 m³ wobec 1232 m³, 61,600 m³ wobec 352 m³, 30,363 m³ wobec 60,726 m³ oraz 69,900 m³ wobec 139,800 m³, a także jedną sztukę regulaminu wobec dwóch sztuk. Ponadto wskazał jedenaście pozycji dotyczących robót elektrycznych i usunięcia kolizji, prosząc o przyporządkowanie ich do pozycji kosztorysu ofertowego.

W piśmie z 13 lipca 2026 r. Odwołujący oświadczył, że koszty dowozu sprzętu i materiałów zostały ujęte „w większości pozycji” obejmujących roboty budowlane i elektryczne. W odniesieniu do ubezpieczenia wskazał, że posiada polisę OC w sposób ciągły od początku działalności, koszt ten stanowi koszt ogólny przedsiębiorstwa, a w kosztorysie został ujęty w pozycji dotyczącej nawierzchni poliuretanowej. Rozbieżności transportowe Odwołujący powiązał z przyjętą krotnością oraz z uznaniem części wartości z przedmiaru za błędne, stwierdzając ogólnie, że ta sama odpowiedź dotyczy pozostałych pozycji transportowych. Wyjaśnił, że jedna pozycja montażu regulaminu oznacza komplet obejmujący dwie sztuki. Co do brakujących robót elektrycznych i kolizyjnych oświadczył, że ich niewyszczególnienie wynikało z braku odpowiednich katalogów w programie kosztorysowym, natomiast koszty zostały rozłożone w pozostałych pozycjach tych działów. Do odpowiedzi nie załączono poprawionego kosztorysu, szczegółowego przyporządkowania kwot ani dokumentów źródłowych.

Pismem z 23 lipca 2026 r. Zamawiający zawiadomił o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8

w związku z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp. W uzasadnieniu wskazał, że oba pisma Wykonawcy, ocenione łącznie z kosztorysem, nie wykazały realności ceny. W szczególności nie przedstawiono dokumentów potwierdzających korzystne warunki zakupów, kalkulacji i alokacji kosztów transportu oraz składowania, danych i dowodów dotyczących kosztów pracy, kosztu polisy OC ani przyporządkowania pominiętych robót do określonych pozycji i wartości. Zamawiający zaznaczył, że rozbieżności kosztorysowe nie stanowiły samodzielnej podstawy odrzucenia, lecz podważały wiarygodność zapewnienia o kompletności kalkulacji. Tego samego dnia Zamawiający poinformował o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.

Izba ustaliła ponadto, że średnia arytmetyczna wszystkich siedmiu cen ofertowych wynosiła 1 559 603,81 zł, a cena Odwołującego była od niej niższa o około 3,71%. Zawarte we wstępnej części pisma z 8 lipca 2026 r. stwierdzenie, jakoby cena Odwołującego była o ponad 30% niższa od średniej arytmetycznej ofert, było zatem nieprawidłowe. Nie zmieniało to jednak faktu, że pierwsze wezwanie odwoływało się do innej, niezależnej wielkości ustawowej – wartości zamówienia powiększonej o VAT – a szczegółowa część drugiego pisma służyła wyjaśnieniu konkretnych luk i rozbieżności ujawnionych w materiale złożonym przez Odwołującego.

Kosztorys ofertowy wykazywał matematyczną zgodność wartości netto, VAT i ceny brutto oraz zawierał podział na zasadnicze grupy kosztów. Kosztorys przedłożony przez Odwołującego przedstawiał przyjętą przez niego kalkulację, lecz – bez dokumentów źródłowych lub szczegółowego objaśnienia sposobu ustalenia stawek – nie potwierdzał prawdziwości deklarowanych szczególnych warunków handlowych, pełnego ujęcia wszystkich kosztów ani zgodności kosztów pracy z wymaganiami prawa.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i uczestnika postępowania oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie w zakresie zarzutów nr 2, 3 i 4 i podlegało oddaleniu.

Zgodnie z treścią art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp:

Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

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 Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Na podstawie art. 16 ustawy Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Należy wskazać, że wyjaśnienia dotyczące zaoferowanej ceny nie muszą przyjmować jednego ustawowo określonego wzorca ani obejmować dokumentu dla każdej pozycji kosztowej. Ich niezbędny poziom szczegółowości zależy od przedmiotu zamówienia, konstrukcji ceny, przyczyn wezwania i treści pytań Zamawiającego. Wyjaśnienia powinny zawierać spójną i możliwą do zweryfikowania treść, z której wynika, z jakich obiektywnych przyczyn wykonawca może należycie wykonać pełny zakres zamówienia za zaoferowaną cenę. Gdy wykonawca powołuje okoliczności wymagające potwierdzenia – przykładowo szczególne rabaty, konkretne stawki zakupowe, koszty zatrudnienia lub istniejącą polisę – powinien przedstawić dowody pozostające w jego dyspozycji. Nie może przerzucać na Zamawiającego obowiązku odtworzenia niewyjaśnionej kalkulacji. Zakres wymaganych wyjaśnień wyznacza przede wszystkim treść wezwania.

Ryczałtowy charakter wynagrodzenia nie zwalnia wykonawcy z ciężaru wyjaśnienia ceny. Ryczałt oznacza, że rozliczenie z Zamawiającym nie następuje według faktycznie wykonanych obmiarów, a wykonawca ponosi ryzyko prawidłowego skalkulowania pełnego zakresu. Nie oznacza natomiast, że na etapie badania ceny wystarczy nieweryfikowalne zapewnienie o ujęciu kosztów „w innych pozycjach”. Wykonawca może przyjąć własną metodę kalkulacji i odmienne przyporządkowanie kosztów, lecz po otrzymaniu precyzyjnego wezwania powinien tę metodę ujawnić w takim stopniu, aby możliwe było sprawdzenie kompletności i realności ceny.

Pierwsze wyjaśnienia nie odpowiadały zakresowi wezwania. Zamawiający oczekiwał szczegółowego wyliczenia obejmującego wskazane elementy kosztotwórcze oraz dowodów. Tymczasem zasadnicza część odpowiedzi zawierała ogólne zapewnienia: o doświadczeniu Odwołującego, starannej weryfikacji dokumentacji, korzystnych warunkach zakupu, zgodności z prawem i uwzględnieniu kosztów pozakosztorysowych. Żadne z tych twierdzeń nie odnosiło się do mierzalnych oszczędności lub konkretnych elementów ceny.

Deklaracja o „bardzo korzystnych warunkach cenowych (z pierwszej ręki)” nie wskazywała dostawców, materiałów objętych preferencjami, wysokości rabatów ani wpływu tych warunków na cenę oferty. Nie dołączono ofert dostawców, cenników, faktur, umów ramowych lub choćby zestawienia cen rynkowych z cenami przyjętymi do kalkulacji. Doświadczenie samo w sobie może wpływać na sprawność organizacji robót, ale Odwołujący nie wykazał, w jaki sposób

skraca ono czas realizacji lub obniża koszty w tym konkretnym zamówieniu.

W zakresie kosztów pracy odpowiedź ograniczyła się do oświadczenia, że stawka godzinowa jest wyższa od ustawowego minimum. Kosztorys zawierał stawkę 38,00 zł za roboczogodzinę i zbiorczą wartość robocizny, lecz nie wyjaśniał, czy stawka obejmuje pełny koszt pracodawcy, w tym składki i inne obowiązkowe obciążenia, ilu pracowników i przez jaki czas przewidziano do realizacji, ani jak przedstawia się relacja nakładu roboczogodzin do harmonogramu robót. Nie przedłożono dokumentów płacowych ani innego materiału pozwalającego zweryfikować deklarację. Kosztorys ofertowy przedstawiał wewnętrzne zestawienie liczb i potwierdzał, że Odwołujący założył dodatni zysk. Nie zastępował jednak dowodów źródłowych ani opisu sposobu kalkulacji pozycji, których Zamawiający wyraźnie zażądał. W szczególności nie można było na jego podstawie ustalić, gdzie i w jakiej wysokości ujęto koszty dowozu sprzętu, transportu i składowania materiałów, polisy OC oraz część kosztów określonych przez Odwołującego jako „pozakosztorysowe”. W tych okolicznościach Zamawiający nie był zobowiązany przyjąć, że wszelkie nieujawnione koszty mieszczą się w kosztach pośrednich albo w innych pozycjach. Takie założenie oznaczałoby zastąpienie dowodu domysłem Zamawiającego. To autor kalkulacji dysponował informacjami o sposobie alokacji kosztów i miał obowiązek je ujawnić w odpowiedzi na jednoznaczne żądanie.

W ocenie Izby drugie wezwanie nie miało charakteru ogólnego. Zamawiający wskazał konkretne, dostrzeżone po analizie kosztorysu problemy i umożliwił Odwołującego ich wyjaśnienie. Oświadczenie Odwołującego, że transport sprzętu i materiałów został ujęty „w większości pozycji”, nie wskazywało ani tych pozycji, ani przyjętej odległości, liczby kursów, masy lub objętości przewozów, rodzaju środków transportu i stawek. Nie wyjaśniono również kosztu składowania. Odpowiedź pozostawiała bez rozstrzygnięcia, które pozycje nie obejmowały transportu oraz czy pozostała część tego kosztu została ujęta gdzie indziej. W rezultacie nie można było ani zsumować kosztu transportu, ani porównać go z warunkami rynkowymi. Wyjaśnienie dotyczące polisy OC było wewnętrznie niejednoznaczne: koszt miał jednocześnie należeć do kosztów ogólnych przedsiębiorstwa oraz być ujęty w pozycji nawierzchni poliuretanowej. Nie podano wysokości składki, okresu ochrony przypadającego na realizację zamówienia, sposobu przypisania części kosztu do tego zadania ani wartości zawartej w pozycji kosztorysowej. Nie załączono polisy, potwierdzenia jej opłacenia lub innego dowodu. Wyjaśnienia rozbieżności transportowych również nie pozwalały na ich rachunkowe uzgodnienie. Ogólne odwołanie do krotności 4 oraz stwierdzenie, że ta sama odpowiedź dotyczy pozostałych pozycji, nie tłumaczyło różnych relacji liczbowych: 431 m³ do 1232 m³, 61,600 m³ do 352 m³, 30,363 m³ do 60,726 m³ i 69,900 m³ do 139,800 m³. Odwołujący nie przedstawił poprawionego zestawienia, obliczeń pokazujących przyjęty zakres transportu ani wartości wpływu odmiennej metody na cenę. Wyjaśnienie, że jedna pozycja montażu regulaminu oznacza komplet dwóch tablic, mogło racjonalnie tłumaczyć tę pojedynczą różnicę, lecz nie usuwało pozostałych braków.

W odniesieniu do jedenastu niewyszczególnionych robót elektrycznych i kolizyjnych Odwołujący potwierdził ich objęcie ceną, ale nie wykonał zasadniczego żądania Zamawiającego: nie przyporządkował tych robót do konkretnych pozycji kosztorysu i nie podał kwot. Brak odpowiednich katalogów w używanym programie kosztorysowym mógł uzasadniać zastosowanie analizy własnej lub innego opisu pozycji, nie uniemożliwiał jednak sporządzenia odrębnego zestawienia i pokazania kalkulacji. Oświadczenie, że koszty rozłożono między pozostałe pozycje działów elektrycznego i kolizyjnego, nie było sprawdzalne.

Izba stwierdziła, że nie było podstaw do kierowania trzeciego wezwania w celu uzyskania danych i dowodów, których żądano już wcześniej. Ponowne wezwanie może służyć usunięciu konkretnej niejasności w złożonym, zasadniczo kompletnym materiale, lecz nie powinno prowadzić do wielokrotnego uzupełniania podstawowej kalkulacji aż do osiągnięcia oczekiwanego rezultatu. W tej sprawie drugie pismo już dawało Odwołującemu dodatkową, szczegółowo ukierunkowaną możliwość przedstawienia informacji. Dalsze umożliwienie naprawiania wyjaśnień mogłoby naruszyć równe traktowanie wykonawców.

Odwołujący nie wykazał w postępowaniu o udzielenie zamówienia, że zaoferowana cena obejmuje wszystkie wymagane koszty na realnym poziomie. Wyjaśnienia pozostawały przede wszystkim zbiorem zapewnień, których nie można było powiązać z konkretnymi wielkościami i dokumentami.

W ocenie Izby nie jest wystarczające twierdzenie, że występuje bliskość ceny Odwołującego do średniej cen ofertowych lub do ceny zaoferowanej przez Przystępującego. Po uruchomieniu procedury wyjaśniającej przedmiotem oceny nie jest wyłącznie arytmetyczna relacja cen, lecz to, czy wezwany wykonawca wykazał możliwość należytego wykonania zamówienia za zaoferowane wynagrodzenie. Dwie zbliżone ceny mogą wynikać z odmiennych założeń i zasobów, a każda oferta jest badana na podstawie wyjaśnień złożonych przez danego wykonawcę.

Skoro wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniały podanej w ofercie ceny, Zamawiający był obowiązany zastosować art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przepis art. 224 ust. 6 wiąże niewykazanie realności ceny z obowiązkiem odrzucenia oferty; nie wymaga, aby Zamawiający samodzielnie wyliczył „prawidłową” cenę albo udowodnił konkretną kwotę straty. W konsekwencji zarzut nr 3 również podlegał oddaleniu. W zakresie, w jakim jego uzasadnienie ponownie opierało się na twierdzeniu o braku podstaw do samych wezwań, powtarzało ono materię zarzutu nr 1 i nie mogło

prorowadzić do obejścia prekluzyjnego terminu z art. 515 Pzp.

Izba stwierdziła, że zawarte w piśmie z 8 lipca 2026 r. stwierdzenie o przekroczeniu progu 30% względem średniej arytmetycznej ofert było niezgodne. Uchybienie to nie mogło jednak doprowadzić do uwzględnienia zarzutów nr 2–4. Po pierwsze, niezależną podstawę pierwotnego wezwania stanowiła relacja ceny Odwołującego do wartości zamówienia powiększonej o VAT. Po drugie, zasadnicza, operatywna część pisma z 8 lipca odwoływała się do art. 223 ust. 1 Pzp i zawierała konkretne pytania wynikające z pierwszej odpowiedzi oraz kosztorysu. Wykonawca zrozumiał pytania i udzielił na nie odpowiedzi.

W opisanych okolicznościach błędny fragment wstępny drugiego pisma nie pozbawił Wykonawcy możliwości obrony, nie zmienił zakresu danych potrzebnych do odpowiedzi i nie stanowił faktycznej podstawy odrzucenia. Nie miał zatem istotnego wpływu na wynik postępowania.

Zamawiający najpierw zażądał szczegółowej kalkulacji i dowodów, następnie wskazał konkretne wątpliwości i umożliwił ich doprecyzowanie, a dopiero później odrzucił ofertę. Czynność ta była adekwatna do stwierdzonych braków i zgodna z obowiązkiem ochrony uczciwej konkurencji przed ofertami, których realność nie została wykazana.

W konsekwencji zarzuty nr 2–4 nie potwierdziły się. Odwołujący, mimo dwóch wezwań, nie przedstawił weryfikowalnej kalkulacji kluczowych elementów ceny ani dowodów potwierdzających przywołane szczególne warunki. Nie wyjaśnił w sposób rachunkowo sprawdzalny rozbieżności ilościowych i nie przyporządkował kosztów transportu, składowania, polisy OC oraz niewyszczególnionych robót do konkretnych pozycji i wartości. Zamawiający prawidłowo przyjął, że ciężar z art. 224 ust. 5 Pzp nie został wykonany, i był zobowiązany odrzucić ofertę na podstawie art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Izba podkreśla, że uzupełnienie zarzutów odwołania po upływie terminu na jego wniesienie jest niedopuszczalne. Zarzut obejmuje bowiem zarówno podstawę prawną, jak i pełen zestaw okoliczności faktycznych, które muszą zostać wskazane w treści odwołania i nie mogą być uzupełniane na późniejszym etapie postępowania. Zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie zostały zawarte w odwołaniu. W związku z powyższym stanowisko Odwołującego przedstawione dopiero w piśmie procesowym oraz na rozprawie dotyczące oferty Przystępującego, szacunkowej wartości zamówienia oraz wyjaśnień zaoferowanej ceny zostało pominięte jako wykraczające poza zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie w zakresie zarzutów nr 2, 3 oraz 4 nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....