

WYROK

Warszawa, dnia 14 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 września 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 sierpnia 2026 r. przez Odwołującego – TAYLOR Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dysie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Gminę Niedzwica Duża z siedzibą w Niedzwicy Dużej

przy udziale Uczestnika przystępującego po stronie zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – M.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą HYDRO – SYSTEM M.K., ul. J.K. 88 20-139 Lublin oraz Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Energopol – Lublin Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

3.2. 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 4081/26

UZASADNIENIE

Gmina Niedzwica Duża z siedzibą w Niedzwicy Dużej (dalej jako Zamawiający, Gmina) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, o którym stanowi art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2026, poz. 793, dalej jako PZP, ustawa, Pzp) pod nazwą: „Rozwój infrastruktury wodociągowej na terenie gminy Niedzwica Duża”, znak sprawy FZP.271.2.10.2026.KD (dalej jako Postępowanie, postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów PZP. Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 19 czerwca 2026 r., numer ogłoszenia 2026/BZP 00298386.

W dniu 17 sierpnia 2026 r. wykonawca TAYLOR Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dysie (dalej jako Odwołujący, Spółka, Wykonawca) wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego:

1. wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Hydro – System M.K., ul. J.K. 88, 20-232 Lublin, Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych „Energopol-Lublin” Sp. z o.o. ul. J.K. 88, 20-232 Lublin (dalej łącznie także jako Konsorcjum);

2. zaniechania odrzucenia ofert:

- GAP – KOP Usługi koparko-ładowarką G.P. (dalej także jako GAPKOP),
- MASTER K.G. (dalej także jako MASTER),
- Wodrol Sp. z o.o. (dalej także jako WODROL);

pomimo że wykonawcy ci nie wykazali, iż zaoferowane przez nich ceny nie są rażąco niskie;

3. uznania za skuteczne zastrzeżeń jako tajemnicy przedsiębiorstwa dokumentów i informacji zawartych w wyjaśnieniach dotyczących rażąco niskiej ceny oraz w załącznikach do tych wyjaśnień, złożonych przez BUDIMAR Sp. z o.o. (dalej

także jako BUDIMAR), EKOMEL Sp. z o.o. (dalej także jako EKOMEL) oraz WOD – BUD Sp. z o.o. (dalej także jako WODBUD);

4. zaniechania odtajnienia i udostępnienia Odwołującemu kosztorysów ofertowych, szczegółowych kalkulacji ceny oraz ofert dostawców materiałów złożonych przez BUDIMAR Sp. z o.o., EKOMEL Sp. z o.o. i WOD – BUD Sp. z o.o. – zakresie, w jakim dokumenty takie zostały przez poszczególnych wykonawców przedłożone;
5. ewentualnie – zaniechania odrzucenia ofert BUDIMAR Sp. z o.o., EKOMEL Sp. z o.o. oraz WOD – BUD Sp. z o.o. pomimo że złożone przez tych wykonawców wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają zaoferowanych cen.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. Zarzut I – oferta Konsorcjum Hydro – System/Energopol – Lublin - naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 5 i 6, art. 16 pkt 1–3 oraz art. 239 ust. 1 PZP poprzez:
 - 1) zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum, pomimo że złożone przez nie wyjaśnienia, wraz z przedstawionymi dowodami, nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie obalają domniemania, że cena oferty jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, oraz
 - 2) dokonanie wyboru tej oferty jako oferty najkorzystniejszej, mimo że podlegała ona odrzuceniu;
2. Zarzut II – oferta GAP – KOP – naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy: GAP – KOP Usługi koparko – ładowarką G.P., pomimo że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia, wraz z przedstawionymi dowodami, nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie wykazują, że cena nie jest rażąco niska;
3. Zarzut III – oferta MASTER K.G. – naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy: MASTER K.G., pomimo że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia, wraz z przedstawionymi dowodami, nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie wykazują, że cena nie jest rażąco niska;
4. Zarzut IV – oferta Wodrol Sp. z o.o. – naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy: Wodrol Sp. z o.o., pomimo że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia, wraz z przedstawionymi dowodami, nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie wykazują, że cena nie jest rażąco niska;
5. Zarzut V – zastrzeżenie dokumentów BUDIMAR Sp. z o.o. – naruszenie art. 18 ust. 1 i 3 PZP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej jako UZNK), art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 239 ust. 1 PZP poprzez:
 - 1) użycie za skuteczne zastrzeżenia przez BUDIMAR Sp. z o.o. jako tajemnicy przedsiębiorstwa załączników do wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, w szczególności kosztorysu ofertowego oraz dokumentów mających potwierdzać przyjęte ceny materiałów, sprzętu, robocizny, transportu, kosztów pośrednich i zysku;
 - 2) zaniechanie samodzielnego i odnoszącego się do poszczególnych informacji zbadania, czy BUDIMAR Sp. z o.o. wykazał spełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 UZNK;
 - 3) zaniechanie odtajnienia co najmniej tych części dokumentów, które zawierają dane powszechnie znane, wynikające z dokumentacji zamówienia albo niemające samodzielnej wartości gospodarczej;
 - 4) uniemożliwienie Odwołującemu zweryfikowania prawidłowości oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokonanej przez Zamawiającego;
6. Zarzut VI – zastrzeżenie dokumentów EKOMEL Sp. z o.o. – naruszenie art. 18 ust. 1 i 3 PZP w związku z art. 11 ust. 2 UZNK, art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 239 ust. 1 PZP poprzez:
 - 1) użycie za skuteczne zastrzeżenia przez EKOMEL Sp. z o.o. jako tajemnicy przedsiębiorstwa załączników do wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, w szczególności kosztorysu ofertowego oraz dokumentów mających potwierdzać przyjęte ceny materiałów, sprzętu, robocizny, transportu, kosztów pośrednich i zysku;
 - 2) zaniechanie samodzielnego i odnoszącego się do poszczególnych informacji zbadania, czy EKOMEL Sp. z o.o. wykazał spełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 UZNK;
 - 3) zaniechanie odtajnienia co najmniej tych części dokumentów, które zawierają dane powszechnie znane, wynikające z dokumentacji zamówienia albo niemające samodzielnej wartości gospodarczej;
 - 4) uniemożliwienie Odwołującemu zweryfikowania prawidłowości oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokonanej przez Zamawiającego;
7. Zarzut VII – zastrzeżenie dokumentów WOD – BUD Sp. z o.o. – naruszenie art. 18 ust. 1 i 3 PZP w związku z art. 11 ust. 2 UZNK, art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 239 ust. 1 PZP poprzez:
 - 1) użycie za skuteczne zastrzeżenia przez WOD – BUD Sp. z o.o. jako tajemnicy przedsiębiorstwa wszystkich załączników do wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, w tym kalkulacji kosztów oraz ofert dostawców materiałów;
 - 2) zaakceptowanie ogólnego, schematycznego i nieodnoszącego się indywidualnie do poszczególnych informacji

uzasadnienia zastrzeżenia;

3)zaniechanie zastosowania zasady minimalizacji zakresu informacji wyłączonych z jawności;

4)zaniechanie odtajnienia tych części dokumentów, które nie spełniają przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 UZNK;

5)uniemożliwienie Odwołującemu zweryfikowania najistotniejszych elementów kalkulacji ceny, w tym m.in. wysokości kosztów pośrednich i zakładanego zysku;

8.Zarzut ewentualny VIII – rażąco niskie ceny BUDIMAR, EKOMEL i WOD-BUD – na wypadek nieuwzględnienia zarzutów V – VII albo uznania przez Izbę, że materiał znajdujący się w dokumentacji postępowania pozwala na merytoryczną ocenę wyjaśnień bez uprzedniego ich udostępnienia Odwołującemu, zarzuca się Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 5 i 6, art. 16 pkt 1–3 oraz art. 239 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia ofert:

1)BUDIMAR Sp. z o.o.,

2)EKOMEL Sp. z o.o.,

3)WOD – BUD Sp. z o.o.,

pomimo że wyjaśnienia wraz ze złożonymi dowodami nie uzasadniają cen wskazanych w tych ofertach, nie wykazują kompletności kalkulacji wszystkich kosztów wykonania przedmiotu zamówienia albo nie pozwalają na sprawdzenie, czy wykonanie zamówienia będzie dla wykonawców ekonomicznie realne i rentowne.

Odwołujący wniósł o:

1)uwzględnienie odwołania w całości;

2)nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Konsorcjum Hydro-System M.K. i Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych „Energopol – Lublin” Sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej;

3)nakazanie Zamawiającemu odrzucenia, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 PZP, ofert złożonych przez:

a)Konsorcjum Hydro – System M.K. i Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Energopol – Lublin Sp. z o.o.,

b)GAP – KOP Usługi koparko-ładowarką G.P.,

c)MASTER K.G.,

d)Wodrol Sp. z o.o.

4)nakazanie Zamawiającemu uznania za bezskuteczne zastrzeżeń tajemnicy przedsiębiorstwa dokonanych przez BUDIMAR Sp. z o.o., EKOMEL Sp. z o.o. i WOD – BUD Sp. z o.o. w odniesieniu;

5)nakazanie Zamawiającemu odtajnienia i niezwłocznego udostępnienia Odwołującemu dokumentów określonych w pkt 4, w całości, ewentualnie po wyłączeniu wyłącznie konkretnych danych, których status tajemnicy przedsiębiorstwa został rzeczywiście wykazany, oraz po zanonimizowaniu danych osobowych, które nie są niezbędne do oceny kalkulacji ceny;

6)nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem odtajnionych dokumentów oraz rozstrzygnięcia Izby;

7)ewentualnie – nakazanie Zamawiającemu odrzucenia ofert BUDIMAR Sp. z o.o., EKOMEL Sp. z o.o. oraz WOD – BUD Sp. z o.o., jeżeli przeprowadzony przez Izbę dowód z pełnej treści wyjaśnień i załączników wykaże, że nie uzasadniają one zaoferowanych cen;

8)przeprowadzenie dowodów wskazanych w niniejszym odwołaniu;

9)zobowiązanie Zamawiającego do przedłożenia Izbie w pełnej, niezanonimizowanej postaci wszystkich wezwań do wyjaśnienia ceny, odpowiedzi wykonawców, uzasadnień zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i załączników do wyjaśnień;

10)obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego oraz zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego uzasadnionych kosztów postępowania, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika, zgodnie z rachunkiem lub spisem kosztów przedstawionym na rozprawie.

Odwołujący w następujący sposób uzasadnił swój interes we wniesieniu odwołania: „Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania zgodnie z art. 505 ust. 1 Pzp, ponieważ ma interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz może ponieść szkodę wskutek naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp. Odwołujący złożył w postępowaniu ważną ofertę, która nie została odrzucona. Oferta Odwołującego otrzymała 61,23 pkt. Wyżej sklasyfikowane zostały wszystkie oferty objęte niniejszym odwołaniem: oferta Konsorcjum – 100 pkt, GAP – KOP – 87,64 pkt, MASTER – 83,81 pkt, EKOMEL – 80,75 pkt, WOD – BUD – 76,58 pkt, Wodrol – 75,91 pkt oraz BUDIMAR – 75,47 pkt. Pozostałe oferty które mogłyby wyprzedzać ofertę Odwołującego, zostały przez Zamawiającego odrzucone z powodu braku zgody wykonawców na przedłużenie terminu związania ofertą. Uwzględnienie odwołania może zatem doprowadzić do:

1.unieważnienia wyboru oferty Konsorcjum;

2.odrzucenia ofert wykonawców, którzy zostali sklasyfikowani przed Odwołującym;

3.powtórzenia badania i oceny ofert;

4. wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Szkoda Odwołującego polega na realnym ryzyku utraty zamówienia, spodziewanego zysku z jego realizacji oraz możliwości uzyskania referencji i dalszego doświadczenia zawodowego. Odwołujący ma również interes w uzyskaniu dostępu do nieskutecznie utajnionych dokumentów. Kosztorysy i oferty dostawców stanowią podstawowe dowody, na których wykonawcy opierają twierdzenie o realności swoich cen. Brak dostępu do nich uniemożliwia Odwołującemu zweryfikowanie prawidłowości oceny dokonanej przez Zamawiającego i pełne sformułowanie zarzutów dotyczących ofert wyżej sklasyfikowanych” – vide s. 6 odwołania.

W dniu 21 sierpnia 2026 r. do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przystąpienie zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą HYDRO – SYSTEM oraz Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Energopol – Lublin Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie (dalej łącznie jako Przystępujący, Konsorcjum). W swoim przystąpieniu Konsorcjum przedstawiło stanowisko w sprawie.

Pismem z dnia 03 września 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości i przedstawił stanowisko w sprawie.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, o którym stanowi art. 275 pkt 1 PZP, którego przedmiotem jest wykonanie zadania pod nazwą: „Rozwój infrastruktury wodociągowej na terenie gminy Niedzwica Duża”. Jak wynika z treści Rozdziału III Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ), przedmiot zamówienia realizowany jest w ramach projektu pn. „Rozwój infrastruktury wodociągowej na terenie gminy Niedzwica Duża” współfinansowanego ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021 – 2027, III Osi Priorytetowej Ochrona zasobów środowiska i klimatu, Działania 3.4 Zrównoważona gospodarka wodno-ściekowa (typ projektu 1-3) – vide Rozdział III ust. 2 SWZ. Zamawiający przewidział wynagrodzenie ryczałtowe za realizację zamówienia – vide Rozdział XVII ust. 3 SWZ, a zamówienie nie zostało podzielone na części (Rozdział IV ust. 1 SWZ). Do SWZ zostały załączone przedmiary.

W świetle Rozdziału XVIII SWZ, Zamawiający przewidział w postępowaniu dwa kryteria oceny ofert:

W dniu 10 lipca 2026 r. Zamawiający opublikował informację z otwarcia ofert. W postępowaniu zostało złożonych dwanaście ofert zgodnie z poniższym zestawieniem:

Gmina w dniu 17 lipca 2026 r. skierowała wezwanie do wyjaśnienia ceny do wszystkich wykonawców, którzy złożyli ofertę w postępowaniu o następującej treści:

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego wykonawcy złożyli wyjaśnienia.

Kolejno, w dniu 11 sierpnia 2026 r. Zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, za którą została uznana oferta złożona przez Konsorcjum. Oferta Odwołującego została sklasyfikowana na piątej pozycji.

Izba po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Odwołującego, Zamawiającego oraz Przystępującego zawarte odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, piśmie Przystępującego, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych, skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP – tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie skutecznie zgłosiło Konsorcjum.

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania, oraz wszystkie wnioskowane przez Odwołującego i Przystępującego dowody z dokumentów.

Izba postanowiła pominąć zgłoszony przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie wniosek o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego Michała Satowskiego – inspektora nadzoru na okoliczność: zakresu i staranności przeprowadzonego badania ofert w kontekście rażąco niskiej ceny, braku podstaw do odrzucenia ofert Wykonawców z w/w przyczyny, realności ceny oferty Przystępującego, wyceny pełnego zakresu zamówienia. Zgłoszony przez Zamawiającego wniosek dowodowy Izba uznała za powołany dla zwłoki i na podstawie art. 541 PZP odmówiła jego przeprowadzenia.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontryktryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie, Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania

przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą. Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia, Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują następujące przepisy:

Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

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

Art. 17 ust. 2 PZP: Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Art. 18 ust. 1 – 3 PZP:

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.
2. Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie.
3. Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w .

Art. 11 ust. 2 UZNK: Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Art. 224 ust. 5 PZP: Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Zarzut I

Zdaniem Izby zarzut I sprowadza się do twierdzenia, zgodnie z którym wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum wraz z dowodami do nich dołączonymi nie wykazały braku rażąco niskiej ceny oferty z następujących powodów:

- a)Konsorcjum miało w ocenie Spółki nie przedłożyć szczegółowej kalkulacji odpowiadającej przedmiarom, tylko własną, uproszczoną kalkulację;
- b)Wykonawca miał zaniżyć koszty robocizny, przyjmując 12 898 roboczogodzin zamiast 56 566 godzin, co zdaniem Odwołującego prowadziło do przyjęcia stawki roboczogodziny na poziomie 8,87 zł, która jest niezgodna z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;
- c)Konsorcjum nie uwzględniło wszystkich rzeczywistych nakładów sprzętu, czego dowodem jest poz. 113 kosztorysu złożonego przez Konsorcjum.

Zamawiający pismem z dnia 17 lipca 2026 r. wezwał Konsorcjum do przedłożenia szczegółowej kalkulacji kosztów w szczególności minimum odpowiadającej szczegółowości przedmiarów załączonych do SWZ. W ocenie Izby załączona do wyjaśnień Wykonawcy z dnia 23 lipca 2026 r. szczegółowa kalkulacja kosztów stanowi kompletny kosztorys, który obejmuje 442 pozycje kalkulacyjne, wszystkie siedem zadań wchodzące w zakres zamówienia oraz serwis internetowy, z podaniem dla każdej pozycji wyceny (KNR/KNNR), obmiary, ceny jednostkowej i wartości. Nadto, wspomniana kalkulacja zawiera tabelę elementów scalonych z podziałem na robociznę, materiały, sprzęty, koszty zakupu, koszty pośrednie i zysk, a także odrębne zestawienie robocizny, zestawienie materiałów i sprzętu.

Szczegółowa kalkulacja kosztów stanowi odwzorowanie przedmiarów robót, które zostały udostępnione przez Gminę w relacji pozycja do pozycji. Przyjęte w niej podstawy katalogowe są tożsame z podstawami przedmiarów. Nadto, tożsame są także jednostki i ilość robót. Tym samym twierdzenie Odwołującego, zgodnie z którym Konsorcjum przedłożyło „własną kalkulację nieuwzględniającą wszystkich kosztów wykonania” jest sprzeczne z treścią złożonego przez Wykonawcę kosztorysu.

Weryfikacja siedmiu przedmiarów robót załączonych do SWZ prowadzi do dalszego wniosku. Przedmiary dla zadań 1 – 7 obejmują łącznie 441 pozycji kosztorysowych: w zadaniu 1 – 80 pozycji; w zadaniu 2 – 7 pozycji; w zadaniu 3 – 100 pozycji; w zadaniu 4 – 75 pozycji; w zadaniu 5 – 7 pozycji; w zadaniu 6 – 84 pozycje oraz w zadaniu 7 – 87 pozycji. Szczegółowa kalkulacja kosztów Konsorcjum obejmuje dokładnie pozycje od 1 – 441 dotyczące siedmiu ww. zadań, a także pozycję nr 442, która dotyczy zaprojektowania, wykonania i uruchomienia serwisu internetowego. Powyższe dowodzi, że nie mamy do czynienia z kalkulacją sporządzoną na innym poziomie agregacji, ani z kalkulacją, która pomija część pozycji przedmiarowych. Odwołujący formułując zarzut niekompletności kalkulacji Konsorcjum nie wskazał ani jednej pozycji, w której kalkulacja nie została uwzględniona.

Odnosząc się do kwestii ilościowego zestawienia kosztów robocizny, materiałów i sprzętu, wskazać należy, że z tabeli elementów scalonych Szczegółowej kalkulacji kosztów wprost wynika: 502 095,40 zł kosztów robocizny, 1 150 181,81 zł materiałów, 250 211,96 zł sprzętu, 23 004,94 zł kosztów zakupu, 338 514,83 zł kosztów pośrednich oraz 109 051,13 zł zysku, co daje łącznie kwotę 2 373 060,07 zł netto. Z powyższego wynika, że złożona przez Wykonawcę kalkulacja zawiera odrębne zestawienia robocizny, materiałów i sprzętu, pozwalające transparentnie zweryfikować wartości składające się na cenę ofertową.

O kompletności kalkulacji przedstawionej przez Konsorcjum świadczy wewnętrzna spójność. Wszystkie pozycje kosztorysu sumują się do wyniku stanowiącego cenę oferty. Realny charakter przyjętych przez Konsorcjum kosztów potwierdzają załączone do wyjaśnień dowody źródłowe. Ceny przyjęte przez Konsorcjum do kalkulacji znajdują bezpośrednie potwierdzenie w ofertach pochodzących od dostawców i są nieznacznie niższe od kwot zaoferowanych przez Wykonawcę.

W ocenie Izby przyjęta przez Konsorcjum stawka roboczogodziny jest wyższa od minimalnej stawki godzinowej i pełni realną rolę. Wykonawca przyjął stawkę roboczogodziny w wysokości 38,39 zł, co wprost wynika z zestawienia robocizny stanowiącego część kosztorysu oraz z samych wyjaśnień Konsorcjum z dnia 23 lipca 2026 r. Stawka 38,39 zł wynika z przyjętego przez Wykonawcę średniego miesięcznego wynagrodzenia pracowników, którzy są przewidziani do realizacji robót w wysokości 6 500,00 zł brutto oraz średniego miesięcznego czasu pracy w 2026 r. wynoszącego 167 godzin. W odniesieniu do pracowników świadczących pracę na podstawie umowy o pracę, punkt wyjścia stanowi minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę, które obecnie wynosi 4 806,000 zł. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że przyjęte wynagrodzenie 6 500,00 zł brutto jest wyższe od obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Izba wskazuje, że podnoszona przez Odwołującego stawka 8,87 zł/rbh nie występuje w żadnym dokumencie złożonym Zamawiającego przez Konsorcjum. Stawka ta powstała jako wynik działania arytmetycznego przeprowadzonego przez Odwołującego, które polega na połączeniu dwóch wielkości, które pochodzą z różnych założeń kalkulacyjnych - rzeczywisty koszt robocizny z kalkulacji Wykonawcy z liczbą roboczogodzin przyjętą przez Spółkę na podstawie nakładów katalogowych z przedmiarów robót.

Nadto, Odwołujący błędnie utożsamia katalogowy nakład robocizny KNR/KNNR z minimalnym i bezwzględnie obowiązującym nakładem koniecznym do prawidłowego wykonania zamówienia. Z treści SWZ nie wynika, aby Gmina ustanowiła katalogi KNR/KNNR obligatoryjną podstawą kalkulacji nakładów rzeczowych wykonawców. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że wynikająca z katalogowych norm liczba 56 566 roboczogodzin stanowi dolną, nieprzekraczalną granicę nakładu pracy każdego wykonawcy. Dokonane przez Spółkę przeliczenie ceny oferty przy założeniu 56 566 roboczogodzin nie wykazuje żadnego brakującego kosztu. Wyliczenie Spółki pokazuje jaka byłaby wartość robocizny, gdyby Konsorcjum przyjęło założenia nakładowe takie jak Odwołujący. Okoliczność, że Spółka przyjęła takie nakłady konieczne, nie oznacza, że takie same nakłady są konieczne dla Przystępującego.

Dodatkowo należy wskazać, że Konsorcjum w swoich wyjaśnieniach wskazało na własny rozbudowany park maszynowy. Złożony przez Wykonawcę wykaz sprzętu wraz z wyjaśnieniami dowodzi o potencjale Przystępującego w tym zakresie.

Podsumowując, należy wskazać, że Odwołujący nie sprostął obowiązkowi wykazania, że cena ofertowa Przystępującego jest rażąco niska. Spółka nie przedstawiła żadnego dowodu podważającego realność wykonania zamówienia za cenę zaoferowaną przez Konsorcjum.

Zarzut II

W pierwszej kolejności należy wskazać, że liczba pracowników, która została wskazana przez wykonawcę GAP – KOP Usługi koparko – ładowarką G.P. nie została określona w dokumentach zamówienia. Oznacza to, że wykonawca ma swobodę organizacji personelu, który realizował będzie dane zamówienie. Okoliczność, że wykonawca skieruje do realizacji zamówienia mniejszą liczbę pracowników niż Odwołujący nie przesądza o tym, że zamówienie nie może zostać zrealizowane.

Odwołujący twierdzi, że cena brutto w ofercie wykonawcy GAPKOP nie jest tożsama z kosztorysami złożonymi przez tego wykonawcę jako załącznik do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W tym miejscu należy wskazać, że Odwołujący ogranicza się do samego twierdzenia i nie wyjaśnia tej kwestii. Spółka nie wskazała ani kwoty rozbieżności, ani nie opisała na czym dokładnie ta rozbieżność polega, jak również nie wykazała różnicy pomiędzy kwotą zadeklarowaną przez GAPKOP w formularzu ofertowym, a kwotą/kwotami wynikającymi z kosztorysów ofertowych.

Prezentowane przez Spółkę stanowisko w zakresie stawki wykonawcy GAPKOP 16,42 zł/rbh oparte jest o ten sam błędny mechanizm, jak w przypadku oferty Konsorcjum. Odwołujący dzieli kwotę 929.347,20 zł przez swoją własną liczbę roboczogodzin – 56.566. Tymczasem z wyjaśnień ceny złożonych przez GAPKOP wynika, że wykonawca zaoferował stawkę za 1 rbh w kwocie 52,90 zł/rbh, której zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu Odwołujący nie podważa.

Zarzut III i IV

Zarzuty dotyczące ofert wykonawców MASTER K.G. oraz Wodrol Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie oparte są na twierdzeniu Odwołującego o niedochowaniu oczekiwanej formy kalkulacji. Zdaniem Spółki ww. wykonawcy złożyli „ogólne wyliczenia – kalkulację uproszczoną bez wskazania wskaźników cenotwórczych (MASTER) i lakoniczne, opisowe wyjaśnienia (WODROL).

Izba wskazuje, że okoliczność niedochowania przez wykonawców wskazanej przez Zamawiającego szczegółowości kalkulacji nie stanowi samodzielnej podstawy odrzucenia oferty takiego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP i art. 224 ust. 6 PZP. Odwołujący nie wskazał także żadnej pozycji kosztowej, która miałaby zostać przez wykonawcę MASTER lub WODROL pominięta lub zaniżona. Tym samym brak było podstaw do uznania wyjaśnień ceny złożonych przez obu wykonawców za niewystarczające.

Zarzut V – VII

W pierwszej kolejności Izba poczyni uwagi ogólne w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 3 PZP: Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5. Jednocześnie jak wynika z treści art. 11 UZNK: Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności. Za tajemnicę przedsiębiorstwa uznaje się tylko takie informacje, które łącznie spełniają trzy przesłanki:

- 1) mają wartość gospodarczą;
- 2) jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są one powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób – czyli są poufne;
- 3) uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

To w interesie wykonawców jest jak najbardziej szczegółowe uzasadnienie i udowodnienie, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Udowodnienie powyższego obciąża wykonawcę i winno nastąpić wraz z zastrzeżeniem. Należy także wskazać na doniosłą rolę zasady jawności postępowania, która stanowi jeden z fundamentów PZP i ma pierwszorzędne znaczenie na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dlatego też wszelkie odstępstwa od niej należy traktować w sposób rygorystyczny.

W ocenie Izby wykonawca BUDIMAR, EKOMEL, jak również jako WODBUD nie sprostali określonym w przepisach wymaganiom w odniesieniu do wartości gospodarczej i obowiązku utrzymania ich w poufności, które warunkują możliwość uznania informacji za objęte tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 18 ust. 3 PZP.

Wykonawca BUDIMAR, EKOMEL oraz WODBUD uzasadniając wartość gospodarczą zastrzeganych informacji posługują się informacjami ogólnymi i w przeważającej części deklaratywnymi. Wartość gospodarcza zastrzeganych informacji nie została w ogóle wskazana. Powyższe dowodzi, że ww. wykonawcy nie sprostali spoczywającemu na nich obowiązkowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych przez nich informacji.

Nadto, wykonawcy BUDIMAR, EKOMEL oraz WODBUD w swoim uzasadnieniu poprzestali na wyjaśnieniu wdrożonych rozwiązań, które mają na celu utrzymanie informacji w poufności. Izba wskazuje, że ustawodawca w art. 18 ust. 3 PZP nałożyl na wykonawcę zastrzegającego określone informacje jako tajemnica przedsiębiorstwa obowiązek wykazania, iż spełnione są przesłanki uzasadniające takie zastrzeżenia. Dlatego też obowiązek „wykazania” powinien być traktowany jako zbliżony do obowiązku „udowodnienia” w rozumieniu przepisów KPC. Żaden z ww. wykonawców poza zawartymi w uzasadnieniu deklaracjami nie przedkłada żadnych dowodów potwierdzających ten stan rzeczy.

Izba wskazuje, że samo oświadczenie wykonawcy, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest wystarczające, aby Zamawiający mógł uznać, że w stosunku do informacji objętej takim oświadczeniem. W takim przypadku zasada jawności postępowania doznawać będzie ograniczenia.

Zgodnie z treścią art. 554 ust. 1 pkt 1 PZP: Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. Nie można tracić z pola widzenia, że Odwołujący sformułował zarzuty niezależnie od dostępu do zastrzeżonych dokumentów. Tym samym stwierdzone przez Izbę naruszenie nie może mieć wpływu na wynik postępowania. W tym miejscu należy wskazać, że komentowane zarzuty nie były ukierunkowane na unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. Stąd ich zasadność nie zmieniała wyniku

postępowania, ponieważ Izba oceniając zarzuty dotyczące oferty Konsorcjum utrzymała wybór w mocy. Z tego względu zarzuty V – VII nie mogą zostać uwzględnione. Jednakże sformułowane przez Odwołującego w odwołaniu zarzuty V – VII potwierdziły się.

Zarzut VIII

Nie potwierdził się także sformułowany przez Odwołującego zarzut ewentualny. Z treści wyjaśnień RNC złożonych przez wykonawców BUDIMAR, EKOMEL oraz WODBUD wynika, że wyjaśnienia są kompletne, adekwatne do treści wezwani i potwierdzają realizację zamówienia za kwotę wskazaną przez wykonawców w formularzu ofertowym.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w związku z § 2 ust. 2 pkt 1 w związku z § 5 pkt 1 i 2 lit. b 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).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca