sygn. akt:KIO 4354/26

WYROK

Warszawa, dnia 12 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski

Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 października 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu1 września 2026 r. przez wykonawcę **R.R.** prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Firma Budowlana „REMBISZ" R.R. – Raniżów, w postępowaniu prowadzonym przez **Gminę Głogów Małopolski**,

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu **Gminie Głogów Małopolski**:

- unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielnie zamówienia t.j. **K.Ł. i M.M.** prowadzących działalność gospodarczą jako spółka cywilna pod firmą SELEN z siedzibą w Koszalinie,
- odrzucenie oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielnie zamówienia t.j. **K.Ł. i M.M.** prowadzących działalność gospodarczą jako spółka cywilna pod firmą SELEN z siedzibą w Koszalinie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 roku poz. 793),
- ponowne badanie i ocenę ofert.

2.Kosztami postępowania obciąża zamawiającego **Gminę Głogów Małopolski** i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

a)10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy),
b)3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),

uiszczoną przez wykonawcę **R.R.** prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Firma Budowlana „REMBISZ" R.R. – Raniżów, tytułem – odpowiednio - wpisu od odwołania oraz kosztu wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od zamawiającego **Gminy Głogów Małopolski** na rzecz wykonawcy **R.R.** prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Firma Budowlana „REMBISZ" R.R. – Raniżów, kwotę 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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

Przewodniczący:……..

sygn. akt KIO 4354/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Głogów Małopolski – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793) (dalej: PZP), którego przedmiotem jest: *Budowa tężni solankowej oraz wodnego placu zabaw w miejscowości Głogów Małopolski (znak sprawy: OR.271.18.2026); Część I – Budowa tężni solankowej w miejscowości Głogów Małopolski.*

Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwot określonych w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 1 września 2026 r. wykonawca R.R. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Firma Budowlana „REMBISZ" R.R. – Raniżów (dalej: Odwołujący), zaskarżył następujące czynności i zaniechania zamawiającego t.j.:

–czynność wyboru oferty SELEN jako najkorzystniejszej;

–zaniechanie odrzucenia oferty SELEN na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;

–dokonanie wadliwej oceny wyjaśnień _SELEN dotyczących rażąco niskiej ceny, w tym w szczególności brak wystarczającego, pozwalającego na weryfikację przeliczenia deklarowanych źródeł oszczędności na poszczególne, kwestionowane przez Odwołującego pozycje kalkulacyjne;

–uznanie przez Zamawiającego, że wyjaśnienia SELEN z dnia 25 sierpnia 2026 r. wraz z przedstawionymi dowodami uzasadniają zaoferowaną cenę, pomimo że nie pozwalają na zweryfikowanie zasadniczych założeń ekonomicznych tej ceny.

W konsekwencji powyższego Odwołujący postawił następujące zarzuty:

1. *naruszenie art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty SELEN, pomimo że wyjaśnienia dotyczące zaoferowanej ceny wraz z przedstawionymi dowodami nie uzasadniają ceny podanej w ofercie.*
2. *naruszenie art. 224 ust. 5 i 6 PZP poprzez uznanie za wystarczające wyjaśnień SELEN, które wskazują na istnienie potencjalnych źródeł oszczędności, lecz nie wykazują w sposób konkretny i weryfikowalny, w jakiej wysokości źródła te wpłynęły na zaoferowaną cenę.*
3. *naruszenie art. 224 ust. 5 i 6 Pzp poprzez zaniechanie należytej oceny istotnych elementów kalkulacji ceny SELEN, w szczególności cen nawierzchni mineralnej, betonu C25/30 oraz pergoli, pomimo występujących w tych pozycjach znacznych różnic w stosunku do kalkulacji Odwołującego i pomimo tego, że właśnie zakup materiałów i optymalizacja logistyki zostały przez SELEN wskazane jako źródła oszczędności, a w konsekwencji brak wystarczającego, pozwalającego na weryfikację przeliczenia (skwantyfikowania) tych deklarowanych źródeł na sporne pozycje kalkulacyjne*
4. *naruszenie art. 16 pkt 1 i 2 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP poprzez dokonanie nierzetelnej i nieweryfikowalnej oceny wyjaśnień SELEN, a w konsekwencji wybór oferty, której realność ekonomiczna nie została przez wykonawcę należycie wykazana.*

W następstwie postawionych zarzutów, Odwołujący wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania w całości;
2. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty SELEN jako najkorzystniejszej;
3. nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert;
4. nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty SELEN na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp, wobec niewykazania przez wykonawcę, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska;
5. ewentualnie, w przypadku uznania przez Izbę, że zgromadzony materiał nie daje podstaw do bezpośredniego nakazania odrzucenia oferty SELEN nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty SELEN i dokonania ponownego badania i oceny ofert, z uwzględnieniem prawidłowej oceny wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, w granicach wynikających z treści wezwania z dnia 17 sierpnia 2026 r.;
6. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych, w tym kosztów wpisu od odwołania oraz kosztów wynagrodzenia pełnomocnika.

Pismem z dnia 14 września 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści którego wniósł o:

1. *Oddalenie odwołania w całości;*
2. *Przeprowadzenie dowodów wskazanych w niniejszej odpowiedzi;*
3. *Zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika - według rachunku przedstawionego przed zamknięciem rozprawy;*

ewentualnie

4. *na wypadek nieuwzględnienia wniosku głównego, Zamawiający wnosi - na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a i b Pzp - o ograniczenie ewentualnego nakazu do unieważnienia czynności wyboru i powtórzenia czynności badania ofert, bez nakazywania bezpośredniego odrzucenia oferty SELEN s.c., z możliwością uzyskania wyłącznie doprecyzowania informacji zawartych w terminowo złożonych wyjaśnieniach i kosztorysie, bez zmiany ceny lub treści oferty, stosownie do art. 223 ust. 1 Pzp.*

Pismem z dnia 8 października 2026 r. Odwołujący przedstawił stanowisko procesowe oraz złożył wniosek kosztowy na poparcie, którego przedstawił fakturę VAT.

Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający w dniu 17 sierpnia 2026 r. wezwał wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielnie zamówienia t.j.

K.Ł. i M.M. prowadzących działalność gospodarczą jako spółka cywilna pod firmą SELEN z siedzibą w Koszalinie (dalej: SELEN) do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny. W wezwaniu Zamawiający wskazał:

(….) zaoferowana cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia (…)

Następnie Zamawiający zwrócił się:

(…) o udzielenie wyjaśnień, w tym o złożenie dowodów wyliczenia ceny (…).

Zamawiający wskazał przy tym w szczególności na konieczność wyjaśnienia:

–metody budowy;
–wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków związanych z realizacją robót budowlanych;
–oryginalności robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
–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.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
–ewentualnej pomocy publicznej;
–zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający wskazał również, że oferta SELEN jest „31,87% niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert" oraz „33,66% niższa od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług"

Ponadto, Zamawiający wskazał, że:

(….) Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Zgodnie z art. 224 ust. 6 u Pzp 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 odpowiedzi na powyższe wezwanie, SELEN pismem z dnia 25 sierpnia 2026 r. przedstawił wyjaśnienia liczące trzy strony. Do przedmiotowych wyjaśnień dołączono jedynie kosztorys ofertowy.

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba dopuściła zgłoszone wnioski dowodowe, w tym dowód z akt postępowania.

Tytułem wstępu oraz zarysowania granic płaszczyzny formalno-prawnej, w ramach, których Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: KIO lub Izba) dokonała rozstrzygnięcia wniesionego odwołania, Izba wskazuje na fakt, iż uczestnicy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego, co skutkuje koniecznością oceny tak działań, jak i zaniechań tych podmiotów, na płaszczyźnie definiowanej przez art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego w związku z art. 8 ust. 1 PZP. Otóż zgodnie z dyspozycją powołanej regulacji:

Należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Tym samym próg należytej staranności w stosunku do Zamawiającego, jak i wykonawców, jest z definicji wyższy. I z takiej właśnie perspektywy należy oceniać czynności i zaniechania uczestników postępowania odwoławczego, o czym dalej.

Izba uznaje za konieczne przywołanie treści art. 224 ust. 1, ust. 2 pkt 1) oraz ust. 6 PZP, zgodnie z którym:

1. 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 odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

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 , i , zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w , chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

(….)

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. (….)

Konstrukcja art. 224 ust. 1, ust. 2 pkt 1 oraz ust. 6 PZP jest jasna i nie pozostawia wątpliwości co do charakteru tego przepisu – wraz z wyjaśnieniami wykonawca jest zobowiązany przedłożyć dowody.

Izba zwraca uwagę, iż w niniejszej sprawie cena zaoferowana przez SELEN jest niższa niż 30% o których mowa w art. 224 ust. 2 PZP, a co za tym idzie:

(….) *zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych (…)*

Przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP nie daje zamawiającemu możliwości definiowania zakresu żądania kierowanego do wykonawcy w takim znaczeniu, że może on odstąpić od żądania przedłożenia dowodów, o których mowa w omawianym przepisie.

Izba w tym miejscu ponownie podkreśla, iż uczestnicy postępowania odwoławczego są profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego i z definicji znają obowiązujące przepisy w tym zakresie, w tym procedurę związaną z badaniem tzw. „rażąco niskiej ceny" (dalej: RNC).

Powyższe oznacza, że wykonawca działający z należytą starannością definiowaną przez art. 355 § 2 K.c. powinien znać zakres swoich obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów, w tym również to, że składając wyjaśnienia RNC jest zobowiązany złożyć również dowody na poparcie podnoszonych przez siebie twierdzeń, tym bardziej w sytuacji, gdy zaoferowana przez niego cena jest w sposób wyraźny niższa od szacunkowej wartości zamówienia. W rozpoznawanej sprawie różnica ta wynosi więcej niż 30 %.

Wymaga podkreślenia, że SELEN już od momentu otwarcia oferta w dniu 13 sierpnia 2026 r. powinien był liczyć się z tym, że będzie zobowiązany do złożenia wyjaśnień RNC, co oznacza że mógł przygotować rzetelne wyjaśnienia.

Tym samym wyjaśnienia złożone przez SELEN w odpowiedzi na wezwanie z dnia 17 sierpnia 2026 r. nie tylko nie mieszczą się w granicach zakresu pojęciowego „należytej staranności", ale każą zadać pytanie o poziom tej staranności.

Okoliczność nieprzedłożenia przez SELEN dowodów na poparcie tez przedstawionych ww. wyjaśnieniach (za wyjątkiem kosztorysu ofertowego) jest faktem pozostającym poza sporem, co w oczywisty sposób przekłada się na niespełnienie wymagań definiowanych
w art. 224 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 1 oraz ust. 6 PZP. Tym bardziej, że złożonych wyjaśnień nie można uznać za wystarczające do obalenia domniemania RNC.

Izba zwraca uwagę, iż wyjaśnienia SELEN liczą jedynie 3 strony, i w istocie rzeczy nie pozwalają na weryfikację założeń przyjętych przez SELEN, głównie dlatego, że SELEN nie przedstawiła żadnych dowodów, pomimo jasnego wezwania w tym zakresie. Stwierdzić należy, iż samo przedłożenie kosztorysu ofertowego jest niewystarczające do wykazania braku RNC.

Rację ma Odwołujący uznając, że wyjaśnienia SELEN nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, zawierającej ogólne informacje o działalności wykonawcy lub deklaracje co do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, niepoparte stosownymi dowodami. Wyjaśnienia muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby zamawiający mógł na ich podstawie ustalić, jakie okoliczności spowodowały obniżenie ceny, w jaki sposób okoliczności te spowodowały to obniżenie i jakich oszczędności wykonawca mógł dzięki nim dokonać.

Co więcej, w treści wyjaśnień niezbędne jest wykazanie (a nie jedynie zasygnalizowanie) źródeł oszczędności, poparte dowodami i odniesione do wątpliwości zamawiającego. Podkreślić należy, że wyjaśnienia muszą być wyczerpujące, szczegółowe i rzetelne, a w ich treści powinny znaleźć się informacje o tym, z czego wynika struktura zaoferowanej ceny oraz jaki poziom oszczędności wykonawca osiągnął w zakresie konkretnych elementów cenotwórczych. Jasne jest zatem, że, wyjaśnienia powinny być konkretne, przekonujące, spójne i logiczne oraz poparte

złożonymi dowodami.

Izba zwraca uwagę, iż wyjaśnienia złożone przez SELEN w żaden sposób nie pozwalają na zweryfikowanie realności zaoferowanej ceny oraz wpływu deklarowanych źródeł oszczędności na istotne elementy kalkulacji oferty.

Tym samym, należy zgodzić się z Odwołującym, że ocena omawianych wyjaśnień winna prowadzić do zastosowania przez Zamawiającego mechanizmu określonego w art. 224 ust. 6 PZP, tj. odrzucenia oferty SELEN. Powołany przepis mówi o odrzuceniu oferty w sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. W rozpoznawanej sprawie nie tylko wyjaśnienia złożone przez SELEN są niewystarczające z uwagi na ich lakoniczność, ale brak jest również dowodów (nie licząc kosztorysu ofertowego). O ile wyjaśnienia formalnie zostały złożone o tyle dowody nie zostały dołączone. Brak ten jest o tyle niezrozumiały, że SELEN stoi pod zarzutem RNC na poziomie wyższym niż 30%.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała zarzut nr 1, dotyczący naruszenia art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty SELEN, pomimo że wyjaśnienia dotyczące zaoferowanej ceny wraz z przedstawionymi dowodami nie uzasadniają ceny podanej w ofercie, za uzasadniony.

W odniesieniu do zarzutów nr 2 i nr 3 dotyczących naruszenia art. 224 ust. 5 i 6 PZP poprzez uznanie za wystarczające wyjaśnień SELEN, które wskazują na istnienie potencjalnych źródeł oszczędności, lecz nie wykazują w sposób konkretny i weryfikowalny, w jakiej wysokości źródła te wpłynęły na zaoferowaną cenę oraz poprzez zaniechanie należytej oceny istotnych elementów kalkulacji ceny SELEN, w szczególności cen nawierzchni mineralnej, betonu C25/30 oraz pergoli, pomimo występujących w tych pozycjach znacznych różnic w stosunku do kalkulacji Odwołującego i pomimo tego, że właśnie zakup materiałów i optymalizacja logistyki zostały przez SELEN wskazane jako źródła oszczędności,
a w konsekwencji brak wystarczającego, pozwalającego na weryfikację przeliczenia (skwantyfikowania) tych deklarowanych źródeł na sporne pozycje kalkulacyjne, Izba zarzuty te, w oparciu o przedstawioną wyżej argumentację również uznała za uzasadnione.

Konsekwencją powyższego jest również uznanie zarzutu nr 4 dotyczącego naruszenie art. 16 pkt 1 i 2 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP poprzez dokonanie nierzetelnej i nieweryfikowalnej oceny wyjaśnień SELEN, a w konsekwencji wybór oferty, której realność ekonomiczna nie została przez wykonawcę należycie wykazana, za uzasadniony.

Zważywszy na powyższe, Izba uwzględniła odwołania w całości.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, tj. stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 1 i 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437)

Przewodniczący:…….