

**WYROK**

Warszawa, dnia 9 września 2025 roku

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Jodłowska

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 września 2025 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 sierpnia 2025 roku przez wykonawcę PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUG INWESTYCYJNYCH EKO-INWEST SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Szczecinie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Miasto Świnoujście

**orzeka:**

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUG INWESTYCYJNYCH EKO-INWEST SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Szczecinie i:
  - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę: 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) i 149 zł 00 gr (sto czterdzieści dziewięć złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu na posiedzenie/rozprawę;
  - 2.2. zasądza od wykonawcy PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUG INWESTYCYJNYCH EKO-INWEST SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Szczecinie na rzecz zamawiającego Gminy Miasto Świnoujście kwotę 3 749 zł 00 gr (trzy tysiące siedemset czterdzieści dziewięć złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu na posiedzenie/rozprawę.

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 3247/25**

**UZASADNIENIE:**

Zamawiający Gmina Miasto Świnoujście prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w ramach zadania inwestycyjnego pn.: Część 1: Budowa budynku magazynowego, na terenie zamkniętym MON w Świnoujściu, dz. o nr ewidencyjnym 209/8 obręb 0010 Miasta Świnoujście. Część 2: Rozbudowa i przebudowa parkingu dla samochodów osobowych na terenie działki nr 210/21 obręb 0010 Świnoujście, stanowiącym teren zamknięty MON w Świnoujściu”, nr referencyjny: BZP.271.1.5.2025.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych zwanej dalej „ustawa Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 9 maja 2025 r. pod numerem: 2025/BZP 00223622.

W postępowaniu tym wykonawca PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUG INWESTYCYJNYCH EKO-INWEST SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Szczecinie (dalej jako „Odwołujący”) w dniu 1 sierpnia 2025 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego w sytuacji, gdy brak jest podstaw faktycznych i prawnych do dokonania tego typu czynności a w rezultacie dokonanie wyboru oferty złożonej przez Firmę Ogólnobudowlana P.O., Wołczkowo, ul. Piaskowa 9, 72-003 Dobra, która nie jest ofertą najkorzystniejszą.

**Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:**

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z postępowania wskutek błędnego przyjęcia, że cena zaoferowana przez Odwołującego jest rażąco niska, a Odwołujący nie złożył prawidłowych wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy Odwołujący złożył kompletne i wyczerpujące wyjaśnienia odnoszące się do poszczególnych elementów wskazanych w wezwaniu do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami potwierdzającymi, że zaoferowana przez niego cena nie nosi znamion ceny rażąco niskiej;
2. ewentualnie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny oferty w sytuacji, gdy Zamawiający powziął wątpliwości co do złożonych wyjaśnień;
3. art. 16 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

### **Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:**

1. unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego z postępowania;
2. powtórzenie czynności badania oraz oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego oraz przy uwzględnieniu zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
3. ewentualnie wezwanie Odwołującego na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny oferty.

### **W uzasadnieniu powyższych zarzutów i żądań Odwołujący wskazał, m.in.:**

Stanowisko Zamawiającego jest błędne bowiem Odwołujący złożył nie tylko szczegółowe wyjaśnienia ale także dowody potwierdzające, że wartości przyjęte do wyceny oferty, są wiarygodne. Dowody pochodzą od osób dedykowanych do realizacji zamówienia (oświadczenia osób o wysokości wynagrodzenia z tytułu realizacji zamówienia), z którymi Odwołujący współpracuje, a które to osoby z uwagi na wieloletnią i owocną współpracę, są w stanie zaoferować Odwołującemu korzystne i konkurencyjne na rynku, rozwiązania.

Zdaniem Odwołującego złożył on wyjaśnienia, które odnoszą się do poszczególnych punktów z wezwania Zamawiającego. Odwołujący szczegółowo omówił ogólną sytuację jego przedsiębiorstwa oraz dokonał analizy swojej ceny zestawiając z cenami zaoferowanymi przez pozostałych Wykonawców biorących udział w przedmiotowym postępowaniu. Nadto wskazał, iż wycena oferty obejmowała następujące grupy: koszty personelu, koszty biura (w tym: koszty najmu, koszty mebli i sprzętu biurowego), koszty eksploatacyjne, koszty transportu i łączności (w tym koszty transportu, łączności telefonicznej i koszty Internetu), koszt zabezpieczenia należytego wykonania umowy, koszt polisy OC, rezerwę, marże na koszty ogólne oraz zysk. Dla każdej z powyższych grup złożył szczegółowe wyjaśnienia, które zostały poparte stosowaną kalkulacją cenową oraz dowodami odnoszącymi się do poszczególnych grup. W zakresie personelu szczegółowo przedstawiono założenia przyjęte do kalkulacji cenowej mając na względzie opis przedmiot zamówienia. Rozróżniono przy tym osoby zatrudnione w oparciu o umowę o pracę, jak również w oparciu o umowę zlecenia, wskazując jednocześnie na różnice wynikające z kalkulacji kosztów personelu zaangażowanego na umowę zlecenia, prowadzących działalność gospodarczą.

Na gruncie ustawy pzp, przy realizacji zamówień o przedmiocie jak niniejsze postępowanie, dopuszczalne jest rozwiązanie jak zastosowane przez Odwołującego tj. uwzględnienie w wynagrodzeniu osoby realizującej zamówienie na umowę zlecenia, kosztów zakwaterowania, wyżywienia, transportu oraz łączności. Zamawiający nie wykluczył możliwości zaangażowania osób w oparciu o umowę zlecenia i nie narzucił sposobu kalkulacji ceny oferty co do osób realizujących zamówienie. Z dokumentacji przetargowej nie wynika obowiązek rozróżnienia kosztów wynagrodzenia osób dedykowanych do realizacji zamówienia od kosztów transportu, zakwaterowania, wyżywienia, łączności i komunikacji.

Zdaniem Odwołującego nie można odmówić waloru dowodowego oświadczeniom złożonym przez osoby dedykowane do realizacji zamówienia. Z oświadczeń tych w sposób jednoznaczny wynika wartość wynagrodzenia za 1 miesiąc świadczenia usług, wynika zakres realizowanych czynności tj. stanowisko i rola w realizacji zamówienia oraz inne elementy obejmujące wynagrodzenie. Każda z osób oświadczyła, iż zapoznała się z dokumentacją przetargową oraz zakresem czynności do wykonania i potwierdziła gotowość realizacji zamówienia za określoną stawkę, w tym w zależności od etapu realizacji zamówienia, w różnej wysokości. Wartość wynagrodzenia została ustalona w odniesieniu do czynności tj. w odniesieniu do nadzoru w okresie realizacji robót budowlanych oraz za przegląd w okresie rękojmi i gwarancji. Oświadczenia osób dedykowanych do realizacji zamówienia mają taką samą moc i wiarygodność dowodową jak umowa pomiędzy Wykonawcą a osobami dedykowanymi do realizacji zamówienia.

Odwołujący nie zgodził się z Zamawiającym, iż nie określono czasowego zaangażowania inspektorów nadzoru. Każdy z inspektorów nadzoru złożył oświadczenie, iż zapoznał się z treścią SWZ i wysokość wynagrodzenia została ustalona w oparciu o zakres czynności dla poszczególnych stanowisk.

Odwołujący nie zgodził się również z Zamawiającym, iż „w wyjaśnieniach nie podano wyspecyfikowania rodzajowego ani też wyceny poszczególnych rodzajów kosztów ujętych w rezerwie”, „nie podano wyceny poszczególnych rodzajów kosztów” oraz „Wykonawca nie dokonał wyspecyfikowania rodzajowego ani też określa wysokości zysku dla poszczególnych rodzajów kosztów”. Zamawiający nie wnosił o wyjaśnienia powyższych elementów z uwzględnieniem powyższej precyzji do poszczególnych elementów, jak dopiero wynikające z pisma o odrzuceniu oferty Odwołującego. Zamawiający poprosił o wyjaśnienia co do innych kosztów (wymienić jakich i podać kalkulację), jeżeli występuje (pkt 5 wezwania), rezerwy związanej z ewentualnym niedoszacowaniem kosztów (pkt 6 wezwania), kosztów ogólnych związanych z realizacją zamówienia, z uwzględnieniem kosztów biura (pkt 7 wezwania) oraz założonego zysku wykonawcy (pkt 8 wezwania). W wszystkie elementy, do których wyjaśnień był wezwany wykonawca, znalazły się w piśmie Odwołującego.

Jeśli w tym zakresie, po analizie wyjaśnień, Zamawiający powziął jakiegokolwiek wątpliwości, mógł wezwać Odwołującego do złożenia jeszcze bardziej szczegółowych wyjaśnień, z uwzględnieniem składników poszczególnych elementów, które nie zostały wyartykułowane w wezwaniu, a które stały się przyczyną odrzucenia oferty Odwołującego.

W ocenie Odwołującego złożył on wyczerpujące wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny, które zostały poparte stosownymi wyliczeniami zarówno w treści samych wyjaśnień, jak i w dowodach załączonych do wyjaśnień. Wyjaśnienia są spójne i konkretne. Odnoszą się do poszczególnych elementów, o których mowa 224 ust. 3 pkt 1 -8 ustawy Pzp. Odwołujący odnosząc się do wezwania Zamawiającego wskazał, iż w cenie uwzględnił także zysk z tytułu realizacji zamówienia.

Jeśli Zamawiający powziął wątpliwości co do złożonych wyjaśnień, uprawniony był do skierowania kolejnego wezwania do złożenia wyjaśnień co do poszczególnych elementów, nie zaś odrzucenia oferty Odwołującego. Zarzuty skierowane pod adresem Odwołującego w zakresie rzekomych braków, powinny być przedmiotem wyjaśnień bowiem znakomita większość zarzutów braku, została sformułowana dopiero na etapie odrzucenia oferty, a nie pierwotnego wezwania.

Pismem z dnia 5 września 2025 r., stanowiącym odpowiedź na odwołanie, Zamawiający ustosunkował się do zarzutów podniesionych przez Odwołującego wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

**Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie ustaliła i zważyła, co następuje:**

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

**Izba ustaliła następujący stan faktyczny:**

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest wykonanie usługi polegającej na pełnieniu funkcji Inżyniera Kontraktu w ramach inwestycji pn.:

**Część 1: Budowa budynku magazynowego** o powierzchni zabudowy **956,75 m<sup>2</sup>**, składającego się z 6 pomieszczeń magazynowych, pomieszczenia technicznego, wc oraz korytarza, o łącznej powierzchni użytkowej **883,43 m<sup>2</sup>**, na terenie zamkniętym MON w Świnoujściu, dz. o nr ewidencyjnym 209/8 obręb 0010 Miasta Świnoujście

**Część 2: „Rozbudowa i przebudowa parkingu dla samochodów osobowych** na terenie działki nr 210/21 obręb 0010 Świnoujście, stanowiącym teren zamknięty MON”.

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia 4 czerwca 2025 r. w postępowaniu w zakresie części 1 złożono cztery oferty:

- wykonawcy Firma Ogólnobudowlana Piotr Oleszkiewicz na kwotę 357.930,00 zł,
- wykonawcy PM Services Poland sp. z o.o. na kwotę 516.231,00 zł,
- wykonawcy NBQ sp. z o.o. na kwotę 198.522,00 zł,
- wykonawcy Eko- Inwest na kwotę 211.068,00 zł
- wykonawcy R.Ś. Specjalistyczne Biuro Inwestycyjno-Inżynierskie „Prosta-Projekt” na kwotę 334.535,40 zł.

Zamawiający określił szacunkową wartość zamówienia w zakresie części 1 na kwotę 326.250,00 zł netto, wartość brutto 401.287,50 zł.

Pismem z dnia 27 czerwca 2025 r. Zamawiający, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, zwrócił się do Odwołującego o udzielenie wyjaśnień co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia i odrębnych przepisach. Zamawiający w treści pisma wskazał:

Pismem z dnia 2 lipca 2025 roku Odwołujący udzielił wyjaśnień.

Zamawiający w dniu 28 lipca 2025 roku zawiadomił Odwołującego o odrzuceniu jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Treść wyjaśnień oraz uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego nie była sporna. Pisma znajdują się w aktach sprawy. Powtarzanie ich treści, z uwagi na ich obszerność, Izba uznała za zbędne.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie nie był sporny, sporna była jedynie jego ocena prawna. Oś sporu koncentrowała się na ocenie wyjaśnień złożonych przez Odwołującego dotyczących wyliczenia ceny.

**Izba zważyła, co następuje:**

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 ustawy Pzp, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia wskazać należy, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.*

Z kolei zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp *odrzuca, 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.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Art. 537 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na: 1) wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba za zbędne uznała przytaczanie definicji rażąco niskiej ceny opartej na piśmiennictwie i orzecznictwie wobec ich powszechnej dostępności i przytoczenia w pismach Stron.

Skład orzekający, w ślad za Zamawiającym uznał, że Odwołujący nie zdołał uzasadnić podanej w ofercie ceny, a tym samym wykazać, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Przedmiotem zamówienia jest pełnienie funkcji inżyniera kontraktu, zatem Izba nie miała wątpliwości, że wynagrodzenie personelu jest istotnym elementem ceny.

Izba wzięła pod uwagę treść wezwania do złożenia wyjaśnień, które to nie sprowadzało się do przytoczenia treści przepisów ustawy Pzp, Zamawiający szczegółowo wskazał czego oczekuje. Skoro Odwołujący nie zaskarżył czynności wezwania do złożenia wyjaśnień, obowiązany był w sposób należyty ustosunkować się do jego treści, w szczególności złożyć szczegółowe kalkulacje dotyczącą wynagrodzeń dla każdej osoby skierowanej do realizacji zamówienia i poprzez je wiarygodnymi dowodowymi.

Zamiast tego Odwołujący do obliczeń wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę o prace przyjął uśrednione miesięczne wynagrodzenie brutto, argumentując, że wynagrodzenia pracowników objęte są klauzulą poufności – już samo to stanowi o tym, że Odwołujący nie zdołał uzasadnić podanej w ofercie ceny. Jeżeli wynagrodzenie pracowników jest istotnym elementem ceny, to nie można w wyjaśnieniach wskazywać, że wynagrodzenie objęte jest klauzulą poufności więc wykonawca przyjmie bliżej nieokreślone uśrednione miesięczne wynagrodzenie brutto. Inaczej rzecz ujmując, z wyjaśnień nie wynika w oparciu o jakie dane Odwołujący przyjął i wyliczył wskazane w tabeli kwoty, narzut oraz wagę.

Co do kosztów dojazdu i transportu, Zamawiający wymagał kalkulacji dojazdów i delegacji dla każdej osoby. Próżno szukać wyliczeń w tym zakresie. Izba nie dała wiary jednozdaniowym wyjaśnieniom, że inspektor ds. rozliczeń finansowych oraz roszczeń, jako pracownik etatowy, skorzysta z transportu kierownika zespołu inżyniera kontraktu. Powyższe nie wynika z oświadczenia kierownika zespołu. Z oświadczenia wynika, że wynagrodzenie obejmuje m.in. koszty zakwaterowania, czyli idąc tokiem rozumowania Odwołującego - kierownik zespołu, będzie przyjeżdżał po inspektora, nie wiadomo z jaką częstotliwością, i tylko on poniesie koszty w tym zakresie. Powyższe jest wbrew logice i doświadczeniu życiowemu. Z uwagi na brak kalkulacji (które żądał Zamawiający) nie sposób ocenić, czy wynagrodzenie wskazane w oświadczeniu pokryje koszty transportu zarówno kierownika zespołu jak i pracownika etatowego, jak również koszty zakwaterowania i wyżywienia.

Izba uznała oświadczenia przedłożone do wyjaśnień za niewiarygodne z kilku powodów. Po pierwsze, wszystkie są dokładnie tej samej treści, co wskazuje, że są to standardowe wzory Odwołującego. Po drugie, wszystkie osoby rzekomo złożyły telefoniczne oferty i wszystkie w bliżej nieokreślonym dniu, ale majowym. Po trzecie, wszystkie te osoby zapoznały się ze specyfikacją i modyfikacjami, ale nie wynika z wyjaśnień w jaki sposób osoby otrzymały wskazane w oświadczeniach dokumenty. Żadna z osób nie wskazała jakie ewentualne koszty poniesione w związku z realizacją zamówienia. Z wyjaśnień nie wiadomo jaką odległość muszą pokonać osoby skierowane do realizacji zamówienia, gdzie będą zakwaterowane, ani też jakie koszty poniosą. I nie jest tak, jak chce Odwołujący, że skoro jest to wynagrodzenie ryczałtowe, to w zasadzie nie powinno się tego weryfikować. Ponownie wskazać należy, że Zamawiający żądał szczegółowej kalkulacji kosztów dojazdu i delegacji.

Rację miał Zamawiający twierdząc, że w sytuacji, gdy koszty ponoszone przez wskazane osoby okażą się wyższe niż wynagrodzenie ryczałtowe, to inspektorzy będą poszukiwać oszczędności np. zmniejszając koszty transporty, a tym samym swoją obecność na budowie, co w konsekwencji może doprowadzić do nienależytego wykonania umowy. Z doświadczenia życiowego wynika, że nikt nie chce pracować poniżej kosztów własnych.

Reasumując, Odwołujący nie dochował należytej staranności i wbrew twierdzeniom, nie odniósł się w sposób szczegółowy do wezwania Zamawiającego.

W związku z tym, że zarzut oznaczony jako nr 1 w *petitum* odwołania nie został przez Izbę uwzględnione, zarzut ewentualny wskazany jako zarzut nr 2 podlegał rozpoznaniu i również nie zasługiwał na uwzględnienie.

W przedmiotowej sprawie Izba nie znalazła podstaw do przyjęcia, że wskazane w odwołaniu okoliczności powinny wzbudzić wątpliwości Zamawiającego, a tym samym powinien zwrócić się do Odwołującego o udzielenie dodatkowych wyjaśnień.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a i 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.  
Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....