

Sygn. akt: KIO 3801/25

WYROK

Warszawa, dnia 3 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzyszewski

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 października 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 września 2025 r. przez wykonawcę MIZ sp. z o.o. z siedzibą w Droszkowie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Województwo Lubuskie - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze

przy udziale wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne V.E.P A.Ś. z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim zgłaszającego swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego o sygn. akt KIO 3801/25 po stronie zamawiającego

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu Województwu Lubuskiemu - Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze:

- unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne V.E.P A.Ś. z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim,
- dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego rażąco niską cenę,
- dokonanie ponownego badania i oceny złożonych ofert,

2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Województwo Lubuskie - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę MIZ sp. z o.o. z siedzibą w Droszkowie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 4 331 zł 40 gr (słownie: cztery tysiące trzysta trzydzieści jeden złotych czterdzieści groszy) z tytułu zwrotu wykonawcy MIZ sp. z o.o. z siedzibą w Droszkowie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika i zwrotu kosztów dojazdu na rozprawę,

2.2. zasądza od Zamawiającego: Województwa Lubuskiego - Zarządu Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze na rzecz wykonawcy MIZ sp. z o.o. z siedzibą w Droszkowie kwotę 11 831 zł 40 gr (słownie: jedenaście tysięcy osiemset trzydzieści jeden złotych czterdzieści groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania, dojazdu na rozprawę i 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.

Przewodniczący.....

Sygn. akt: KIO 3801/25

Uzasadnienie

Zamawiający: Województwo Lubuskie - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na Pełnienie nadzoru inwestorskiego na zadaniu pn.: „Budowa mostów wraz z dojazdami w ciągu drogi wojewódzkiej nr 138 w miejscowości Ostrów w km 16+589 i km 16+780”, identyfikator postępowania: WZP.2910.70.2025.

Przedmiotowe zamówienie zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem ogłoszenia: 2025/BZP 00352074.

Odwołujący: MIZ sp. z o.o. z siedzibą w Droszkowie w dniu 3 września 2025 r. otrzymał od Zamawiającego drogą elektroniczną pismo informujące o wyborze jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś., zwanego dalej również Przystępującym.

Odwołujący w dniu 8 września 2025 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej od następujących niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 wraz ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp lub p.z.p. czynności Zamawiającego podjętych w

przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, do których Zamawiający nie był uprawniony na podstawie przepisów Ustawy oraz następujących zaniechanych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia do których dokonania Zamawiający był zobowiązany na podstawie przepisów Ustawy tj.

- odrzucenia oferty Odwołującego z postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 p.z.p. z uwagi na fakt, iż zawiera ona rażąco niską cenę lub koszt, w sytuacji, w której Odwołujący złożył wyjaśnienia czyniące zadość wezwaniu Zamawiającego,

- zaniechania wezwania Odwołującego do doprecyzowania złożonych wyjaśnień w zakresie ceny,

- zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś. w związku z brakiem złożenia przez tego wykonawcę prawidłowych wyjaśnień ceny oraz zaoferowaniem ceny, która jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a w konsekwencji bezpodstawny wybór oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś. jako oferty najkorzystniejszej.

- dokonania wyboru oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś., w sytuacji, gdy oferta tego wykonawcy nie powinna zostać wybrana.

Zamawiającemu zarzucił naruszenie poniższych przepisów Ustawy:

1.naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p. – poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego z postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 p.z.p. z uwagi na fakt, iż zawiera ona rażąco niską cenę lub koszt, w sytuacji, w której Odwołujący złożył wyjaśnienia czyniące zadość wezwaniu Zamawiającego.

2.naruszenie art. 224 ust. 2 pkt 1 p.z.p. – poprzez bezpodstawne zaniechanie wezwania Odwołującego do doprecyzowania złożonych wyjaśnień w zakresie ceny

3.naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p. – poprzez bezpodstawne zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś. z postępowania pomimo, że jego oferta jest ofertą z rażąco niską ceną.

4.naruszenie art. 16 pkt 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 p.z.p. – poprzez naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców przy czynności badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu, w szczególności złożonych przez Odwołującego i wykonawcę A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś. wyjaśnień w zakresie ceny.

5.Naruszenie art. 239 ust. 1 p.z.p. – poprzez dokonanie czynności wyboru wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś. w sytuacji, w której oferta tego wykonawcy nie powinna zostać wybrana.

W związku z powyższym, Odwołujący wnosil o uwzględnienie odwołania oraz o nakazanie:

- unieważnienia przez Zamawiającego czynności wyboru oferty Wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś.,

- unieważnienia przez Zamawiającego czynności odrzucenia oferty Odwołującego,

- dokonania ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego,

- odrzucenia oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś.,

- obciążenia Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z wykazem kosztów (przedstawionym na rozprawie);

- wezwania wykonawców do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, wyjaśnienia wykonawców, informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 3 września 2025 r. – w aktach postępowania.

W swoim odwołaniu Odwołujący podał następujące uzasadnienie prawne i faktyczne.

„(...)1. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p.

Odwołujący w pierwszej kolejności zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust.

6 p.z.p. poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego z postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 p.z.p. z uwagi na fakt, iż zawiera ona rażąco niską cenę lub koszt, w sytuacji, w której Odwołujący złożył wyjaśnienia czyniące zadość wezwaniu Zamawiającego.

Jak zostało wskazane w treści wezwania z dnia 11 sierpnia 2025 r.:

„w toku badania oferty Zamawiający stwierdził na podstawie kryterium arytmetycznego, że cena Państwa oferty, tj. 147 600,00 zł brutto, jest niższa o 36,39% od wartości zamówienia ustalonej przez zamawiającego z należytą

starannością, tj. 232 039,60 zł brutto.

W związku z powyższym, Zamawiający żąda wyczerpujących wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny.

Oceniając przedłożone przez Wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami na ich potwierdzenie, zamawiający będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki, o których mowa w art. 224 ust. 3 ustawy pzp w szczególności w zakresie:

- 1)zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw;
- 3)oryginalności dostaw oferowanych przez wykonawcę;

4)zgodności z przepisami dotyczącymi 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

5)zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

6)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

7)zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;

Ponadto zamawiający prosi o wyjaśnienie, **czy przedmiot zamówienia został wyceniony zgodnie z SWZ i załącznikami do SWZ oraz o potwierdzenie, że zaproponowana przez Wykonawcę w ofercie cena jest realna**".

Odwołujący w odpowiedzi na powyższe udzielił wyjaśnień, które czyniły zadość treści wezwania wystosowanego przez Zamawiającego. Zgodnie z żądaniem Zamawiającego, Odwołujący udzielił szczegółowych wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, sporządzając szczegółową kalkulację oraz przedstawiając dowody na poparcie przytoczonych w ich treści okoliczności. Zamawiający żądał przede wszystkim (co wywnioskować można z faktu, iż w treści wezwania punkty te zostały pogrubione) wyjaśnień i dowodów w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Wymagane przez Zamawiającego było również wyjaśnienie, czy przedmiot zamówienia został wyceniony zgodnie z SWZ i załącznikami do SWZ oraz potwierdzenie, że zaproponowana przez Wykonawcę w ofercie cena jest realna.

Odwołujący uczynił zadość treści powyższego wezwania, wskazując wynagrodzenie Personelu Inspektora nadzoru inwestorskiego wraz z dowodami w formie oświadczeń potwierdzających, iż Personel wykona wymagane przez Zamawiającego usługi za podaną w treści wyjaśnień kwotę. W kalkulacji uwzględniona została także istotna oszczędność związana z faktem, iż funkcję Inspektora nadzoru branży mostowej oraz Inspektora nadzoru branży drogowej pełnić będą wspólnicy Odwołującego.

Poza powyższym, Odwołujący przedstawił kalkulację zawierającą istotne czynniki cenotwórcze wykraczające ponad sformułowane w treści wezwania z dnia 11 sierpnia wymogi Zamawiającego, takie jak między innymi prace związane z badaniami laboratoryjnymi, koszty ewentualnego nadzoru geodezyjnego, geologicznego, geotechnicznego, koszty czynności administracyjnych i biurowych, a także koszty dojazdów, rezerwę na nieprzewidziane wydatki i zysk. Nie sposób uznać więc, iż wyjaśnienia złożone przez Odwołującego byłyby niewystarczające czy nie przesądzały o fakcie, iż zaoferował on cenę rażąco niską. W treści wyjaśnień zawarte zostało również wyrażone wprost oświadczenie Odwołującego, iż „zaoferowana przez nas cena za pełnienia nadzoru inwestorskiego 147 600,00 zł brutto zawiera wszystkie koszty związane z wykonaniem powyższego zamówienia z godnie ze specyfikacją i umową (załączonych do postępowania), cena została przez nas rzetelnie skalkulowana przy spełnieniu wszystkich wymagań SWZ”.

Zamawiający dokonał jednak odrzucenia oferty Odwołującego dnia 3 września 2025 r., wskazując w informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, iż „wykonawca w wyznaczonym terminie złożył wyjaśnienia. Po analizie złożonych dokumentów, Zamawiający uznał, że złożone wyjaśnienia są niewystarczające, a także niekompletne oraz nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, co w konsekwencji uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie czy podana w ofercie cena brutto zł zapewnia prawidłowe wykonanie przedmiotu zadania”.

Nie sposób zgodzić się ze wskazanym wyżej stwierdzeniem Zamawiającego. Wyjaśnienia Odwołującego odnosiły się całkowicie do treści wezwania z dnia 11 sierpnia 2025 r. i czyniły zadość zawartym w nim żądaniom.

Zamawiający tłumacząc zaś czynniki, które uznał za niewystarczające, wskazał, iż: „Zgodnie z zapisami w Opisie przedmiotu zamówienia (OPZ) pkt. 16.1. w pozycji „Usługi nadzoru” dla każdej ze wskazanych w ofercie osób należy uwzględnić koszty:

- 1)wynagrodzenia wszystkich członków zespołu nadzoru w okresie realizacji zadania,
- 2)zorganizowanie Biura nadzoru, urządzenia stanowiska pracy,
- 3)koszty administracyjne,
- 4)zakwaterowania i delegacji,
- 5)wyposażenia bhp,
- 6)transportu i łączności,
- 7)koszty ubezpieczeń,
- 8)wynagrodzenia wraz z narzutami pracy dodatkowego personelu, wykraczającego poza zakres wskazany w niniejszym Opisie przedmiotu zamówienia oraz wszelkie inne koszty związane z zatrudnieniem i pracą tych osób,
- 9)związane z przeprowadzeniem badań laboratoryjnych, niezależnych od badań przedstawionych przez Wykonawcę robót budowlanych,
- 10)wszystkie inne koszty związane z wymaganiami zawartymi w Opisie przedmiotu zamówienia, związane z prawidłowym wykonaniem usługi oraz zysk.

Tymczasem przedstawione wyjaśnienia nie uwzględniają wyjaśnień w zakresie przywołanych punktów 2, 3, 4 i 5”.

Taka ocena złożonych przez Odwołującego wyjaśnień stanowi naruszenie p.z.p. i powstałych na jej podstawie opartych o orzecznictwo i doktrynę wytycznych dotyczących oceniania sporządzonych przez wykonawców wyjaśnień.

Jak wskazała w **wyroku z dnia 15 grudnia 2023 r. Krajowa Izba Odwoławcza, sygn. Akt KIO 3536/23 „podkreślić przy tym należy, że składane przez wykonawcę wyjaśnienia ceny oferty należy oceniać przez pryzmat wezwania zamawiającego, które determinuje poziom szczegółowości wyjaśnień**. Innymi słowy, to wezwanie skierowane do wykonawcy wyznacza granice oceny, czy wykonawca sprostą ciężącemu na nim obowiązkowi wykazania, że zaoferowana przez niego cena nie nosi znamion ceny rażąco niskiej. Nie jest zatem prawidłowe działanie zamawiającego polegające na skierowaniu do wykonawcy ogólnego wezwania do wyjaśnień poziomu ceny, a następnie odrzucenie oferty wykonawcy tylko z tej przyczyny, iż określony składnik cenotwórczy nie został przedstawiony w złożonych wyjaśnieniach **bądź też został zaprezentowany w inny sposób niż oczekiwał zamawiający**. Dostrzec należy, iż w przypadku procedury rażąco niskiej ceny co do zasady sposób przedstawienia wyjaśnień cenowych oraz założeń kalkulacyjnych pozostaje w gestii wykonawcy, przy czym stopień szczegółowości wyjaśnień determinowany jest właśnie wezwaniem zamawiającego. Przy ocenie wyjaśnień poziomu ceny zamawiający nie powinien tracić z oczu celu procedury wyjaśnień poziomu ceny, którym jest uzyskanie potwierdzenia realności zaoferowanej przez wykonawcę ceny”.

Bezpodstawnym jest tym samym działanie Zamawiającego, który kierując do wykonawcy ogólnikowe wezwanie do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, ocenia je przez pryzmat konkretnego punktu OPZ. Jak wskazuje się w orzecznictwie, „jeżeli Zamawiający nie sprecyzował, co należy wyjaśnić i poprzeć dowodami, to nie można od wykonawcy oczekiwać działania wykraczającego poza zakres wezwania. Na zamawiającym ciąży obowiązek ukierunkowania wykonawcy, jakie konkretne okoliczności winien wyjaśnić. Co za tym idzie, braku w wyjaśnieniu danego elementu - o ile zamawiający o niego wprost nie zapytał - nie można odczytywać na niekorzyść wykonawcy” (**Wyrok KIO z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 65/23**).

Mając na uwadze utartą linię orzeczniczą Krajowej Izby Odwoławczej w tym aspekcie, nie jest zasadnym, aby za podstawę odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p. uznać brak szczegółowych wyjaśnień w zakresie okoliczności, które nie zostały wykazane wprost w treści wezwania skierowanego do Odwołującego.

Odwołujący wskazuje jednocześnie, iż twierdzenia Zamawiającego jakoby nie uwzględnił on w kalkulacji wskazanych przez Zamawiającego kosztów zorganizowania biura nadzoru, urządzenia stanowiska pracy, kosztów administracyjnych, zakwaterowania i delegacji i wyposażenia bhp, są twierdzeniami nieprawdziwymi i niezastępującymi na uwzględnienie.

Kwestia zorganizowania biura nadzoru wchodzi z zakres obowiązków Koordynatora Inspektorów Nadzoru, a wszelkie czynności związane z wykonywaniem czynności biurowych prowadzone będą przez Inspektorów stanowiących personel Odwołującego, którzy będą zajmować się w ramach swoich obowiązków również czynnościami biurowymi.

Koszty związane z owymi czynnościami zostały uwzględnione w kalkulacji.

Koszty zakwaterowania i delegacji nie będą ponoszone, z uwagi na bliską odległość miejsca wykonywania usługi objętej niniejszym postępowaniem o udzielenie zamówienia względem siedziby Odwołującego. Wyposażenie BHP to zaś minimalne koszty ujęte w kalkulacji sporządzonej przez Odwołującego. Odwołujący prowadzi bowiem wiele tożsamyh zamówień i każda z osób skierowanych do realizacji niniejszego zamówienia dysponuje wymaganym sprzętem. Mimo to, Odwołujący uwzględnił ewentualne wydatki na rzecz wyposażenia BHP.

Zamawiający wskazuje następnie, iż „złożone przez Wykonawcę Oświadczenia o wykonaniu usługi inspektora sanitarnego oraz energetycznego za kwotę 7 000,00 zł brutto oraz teletechnicznego za kwotę 5 000,00 zł brutto, za cały 16-to miesięczny okres realizacji umowy, świadczą o tym, że wynagrodzenie tych inspektorów wynosić będzie odpowiednio 437,50 zł brutto/miesiąc i 312,50 zł brutto / miesiąc. Wynagrodzenia te, zdaniem Zamawiającego, są rażąco niskie uwzględniając jednorazowy obowiązkowy pobyt inspektorów branżowych na Radach budowy oraz bieżące kontrole budowy w trakcie prowadzenia robót w celu odbioru robót zanikających bądź ulegających zakryciu”.

Odwołujący wskazuje także, iż Zamawiający dokonując we wskazanym powyżej zakresie wyliczeń przyjął błędne założenia dotyczące okresu realizacji usługi przez inspektorów. Odwołujący działając na bazie swojego znaczącego doświadczenia, kalkulując wynagrodzenie inspektora sanitarnego, inspektora energetycznego oraz inspektora teletechnicznego, przyjął, iż będą oni wykonywać usługę przez okres 6 miesięcy, a nie (tak jak wskazał i policzył to Zamawiający) 16 miesięcy. Przyjmując bowiem, iż inspektorzy ci będą wykonywać usługę po 2 godziny, 2 razy w tygodniu przez 6 miesięcy, uzyskać można 96 godzin. Dodatkowo Odwołujący uwzględnił także dodatkowe wyjazdy owych inspektorów.

Uwzględnienie wskazanych powyżej okoliczności przy kalkulacji wynagrodzenia inspektora sanitarnego, inspektora energetycznego i inspektora teletechnicznego potwierdza, iż ich zatrudnienie do wykonania niniejszego zamówienia spełnia wynikające z przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę wymagania dotyczące wynagrodzenia. Odwołujący potwierdził to także w treści złożonych przez siebie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, wskazując, iż „charakterystyka pracy inspektorów nadzoru inwestorskiego sprawia że prawidłowy i skuteczny nadzór nad robotami nigdy nie trwa przez cały dzień rozumiany jako 8 godzin pracy. W wycenie pracy inspektorów dostosowano ich czas pracy do dwóch pobytów na budowie w czasie realizacji prac związanych z branżą danego Inspektora plus spotkania dodatkowe np. Rady Budowy. Przez pozostały czas pracy inspektorzy pozostają do dyspozycji Spółki. W związku z tym w pozostałym czasie mogą oni wykonywać inne czynności, co pozwala na redukcję kosztów pracy w przedmiotowym postępowaniu.

Do wyceny przyjęto aktualne wynagrodzenie minimalne obowiązujące w 2025 r. w Polsce wraz z narzutami to znaczy z ZUS i podatkiem”.

Odwołujący w nawiązaniu do twierdzenia Zamawiającego, jakoby „Wykonawca nie udokumentował również podanych w zestawieniu tabelarycznym wartości nadzoru archeologicznego, który wycenił na kwotę 4 000,00 zł brutto oraz geodezyjnego, geologicznego i geotechnicznego, które łącznie wycenił na kwotę 10 000,00 zł brutto. Warto tutaj podkreślić, że wycenione łącznie nadzory (geodezja, geologia, geotechnika) to różne branże, do nadzorowania których wymagane są odrębne uprawnienia czy specjalistyczne wykształcenie. Mamy zatem tutaj do czynienia z łączną wyceną nadzoru sprawowanego przez trzy osoby”.

Odwołujący przedstawił dowody stanowiące załącznik do wyjaśnień w zakresie kluczowych czynników cenotwórczych jak wynagrodzenie Personelu oraz innych wymaganych przez Zamawiającego kwestii. Zamawiający nie wymagał jednak w treści wystosowanego przez siebie wezwania udokumentowania akurat kwestii wynagrodzenia osób sprawujących nadzór geologiczny, geodezyjny, geotechniczny i archeologiczny.

Ponadto, w żadnym miejscu wyjaśnień Odwołujący nie wskazał, iż owe czynności pełnione będą przez 3 osoby. Zamawiający nie wykluczył bowiem łączenia uprawnień i tym samym sprawowanych funkcji. Z treści wezwania nie wynikał także obowiązek dokumentowania zatrudnienia osób, które być może w ogóle nie będą pełniły żadnych funkcji w związku z realizacją niniejszego zamówienia. Sam Zamawiający w treści OPZ wskazał bowiem, iż nadzór geotechniczny, geologiczny i geodezyjny będzie sprawowany tylko jeśli zajdzie taka konieczność. Nie zmienia to faktu, iż Odwołujący zasadnie wskazał przewidziane na ów nadzór koszty, co potwierdza rzetelność złożonych przez niego wyjaśnień.

Jak dalej wskazuje w informacji o odrzuceniu oferty Zamawiający, „ponadto sama kalkulacja ograniczająca się do pobytów na budowie nie uwzględnia pracy w biurze - zgodnie z treścią OPZ i nałożonymi tam na inżyniera obowiązkami.

Co więcej nigdzie nie uwzględniono pobytów na żądanie - a co za tym idzie przejazdów z tym związanych.

W zakresie samego transportu, nie wykazano jakim pojazdem i na jakiej podstawie będzie nim dysponować wykonawca - co nie pozwala na obiektywną ocenę podanych informacji co do spalania i kosztów eksploatacji - w których to kosztach nie uwzględniono choćby ubezpieczenia samochodu".

Odwołujący uwzględnił pracę w biurze i tak jak wskazał powyżej, wykonywać będą ją inspektorzy. Ponadto, przewidział on dodatkowe koszty związane z pracami biurowymi w treści złożonych przez siebie wyjaśnień pod pozycją kalkulacji pn. „sporządzenie raportów i inne prace biurowe, prowadzenie korespondencji”.

Zarzut Zamawiającego dotyczący braku uwzględnienia pobytów na żądanie jest również bezzasadny. Odwołujący wskazał bowiem w treści wyjaśnień, iż „ilość pobytów na budowie: 16 miesięcy, czyli ok 70 tygodni po 2 wizyty w tygodniu, czyli $70 \times 2 = 140$ pobytów na budowie zgodnie z SWZ **plus 20 pobytów dodatkowo** (wraz z przeglądami gwarancyjnymi) , daje nam 160 pobytów”, co uwzględnił również w kalkulacji kosztów dojazdu. W zakresie pojazdu Odwołujący przedstawił dokładną kalkulację uwzględniającą koszty spalania oraz koszty eksploatacji samochodu, uwzględniające koszty ubezpieczenia.

Wyjaśnienia dotyczące kosztów transportu złożone przez Odwołującego dostatecznie tłumaczyły kwoty, jakie Odwołujący przewidział na pokrycie tego istotnego czynnika cenotwórczego. Kwestia tego, jakim pojazdem będzie dysponować przy realizacji zamówienia Odwołujący nie jest z perspektywy oceny składanych wyjaśnień istotna, a brak wykazania modelu pojazdu nie może prowadzić do zakwestionowania złożonych wyjaśnień w tym zakresie.

Jak wynika z przedstawionej powyżej argumentacji, gdyby Zamawiający skonkretyzował swoje wezwanie do złożenia wyjaśnień, uzyskałby on wymagane przez siebie wyjaśnienia, które czyniłyby zadość treści pkt 16.1 OPZ Skoro jednak Zamawiający poprzestał na ogólnikowym wezwaniu, Odwołujący złożył wyjaśnienia uwzględniające najważniejsze czynniki cenotwórcze wraz z dowodami i nie może ponosić wobec tego negatywnych konsekwencji uchybień w treści wezwania po stronie Zamawiającego.

Reasumując niniejszy zarzut, stwierdzić należy, iż oferta Odwołującego została bezzasadnie odrzucona z uwagi na nieprawidłowe działanie Zamawiającego, który to wystosował ogólnikowe wezwanie do wyjaśnień ceny i odrzucił ofertę Odwołującego opierając się na okolicznościach, których wyjaśnienia nie wymagał. Jak zostało jednak przedstawione powyżej, Odwołujący, gdyby został wezwany do wyjaśnienia wskazanych przez Zamawiającego w informacji o odrzuceniu oferty okoliczności, bezproblemowo by je wyjaśnił, a jego oferta zostałaaby wybrana jako najkorzystniejsza.

Celem podsumowania posłużyć można się również **sentencją wyroku z KIO z dnia 16 lipca 2025 r. (sygn. akt KIO 2422/25)** zgodnie z którym „po pierwsze nie można mówić o tym, że wyjaśnienia Odwołującego nie były szczegółowe, gdyż w pełni referowały do zakresu wezwania. Oczywiście wykonawca w swoich wyjaśnieniach nie jest ograniczony treścią wezwania i może poza wskazanymi przez zamawiającego kwestiami rozszerzyć swoją argumentację, niemniej w razie braku precyzyjnego wezwania zamawiającego, nie można wywodzić negatywnych skutków dla wykonawcy, który nie odniósł się w argumentacji do czynników cenotwórczych, o które nie pytał zamawiający”. W zastanym stanie faktycznym Odwołujący złożył rzetelne wyjaśnienia wykraczające ponad wymogi zawarte w wezwaniu do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, a mimo to jego oferta została odrzucona.

Na marginesie powyższych, warto wskazać także, iż działanie Zamawiającego w niniejszym postępowaniu nosi znamiona działania naruszającego zasadę przejrzystości postępowania wyrażoną w treści art. 16 pkt 2 p.z.p.

„Zasada przejrzystości wymaga od zamawiającego uzasadniania podjętych w postępowaniu czynności i wykazywania w stosunku do każdej istnienia podstawy ich podjęcia czy to w zapisach dokumentów zamówienia, czy też w przepisach obowiązującego prawa. Zasada ta obowiązuje zamawiającego nie tylko przy uzasadnianiu czynności odrzucenia wniosków o dopuszczenie w postępowaniu lub ofert, wyborze oferty najkorzystniejszej czy też podjęcia decyzji o unieważnieniu postępowania, lecz również w przypadku czynności wzywania wykonawców do złożenia stosownych wyjaśnień lub uzupełnień środków dowodowych. Zamawiający powinien każdorazowo wskazywać na zapisy dokumentów zamówienia oraz przepisów prawa stanowiących podstawę takich wezwań, jak również w sposób precyzyjny i zrozumiały wskazywać, jakie błędy lub braki zostały stwierdzone, tak aby wykonawca miał świadomość tego, co faktycznie jest od niego oczekiwane. Nie sposób uznać za prawidłową praktykę przerzucającą na wykonawców konieczność „domyślenia się”, o co zamawiającemu chodzi, z czym nader często spotkać się można w przypadku wezwań wykonawców do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 p.z.p. w zakresie wykazania, że złożona przez nich oferta nie jest obarczona rażąco niską ceną. Konstruowanie wezwań, które w swej treści zawierają jedynie zacytowanie przepisów prawa, bez wskazania, w zakresie których czynników ceno- lub kosztotwórczych zamawiający oczekuje

szczegółowych wyjaśnień oraz dowodów potwierdzających ich realność, należy uznać za niewypełniające wymogu prowadzenia postępowania z poszanowaniem zasady przejrzystości” [A. Wiktorowski [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, P. Wójcik, A. Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 16].

2. Naruszenie art. 224 ust. 2 pkt 1 p.z.p.

Odwołujący wskazuje także, iż Zamawiający dokonał także naruszenia art. 224 ust. 2 pkt 1 p.z.p. poprzez bezpodstawne zaniechanie wezwania Odwołującego do doprecyzowania złożonych wyjaśnień w zakresie ceny.

Gdyby nawet przyjąć, że wyjaśnienia w zakresie zaoferowanej przez Odwołującego były niewystarczające lub wymagałyby doprecyzowania, Zamawiający powinien w pierwszej kolejności wystosować ponowne wezwanie do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, celem uszczegółowienia tych złożonych pierwotnie.

Treść informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego interpretować można w taki sposób, iż Zamawiający wymagał doprecyzowania niektórych wskazanych w treści wyjaśnień Odwołującego aspektów. Tym samym, powinien on być ponownie wezwać go do złożenia wyjaśnień, zamiast stosować najdotkliwszą i będącą ostatecznością sankcję w postaci odrzucenia oferty. Rolą wykonawcy sporządzającego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie jest bowiem odgadnięcie, jakie konkretne składniki wynagrodzenia wykonawcy Zamawiający miał na myśli sporządzając wezwanie o ogólnikowym charakterze.

Jak wskazano w treści **wyroku KIO z dnia 17 kwietnia 2023 r. (sygn. akt KIO 880/23)**,

„w sytuacji, gdy złożono prawidłowe wyjaśnienia, które odpowiadały wezwaniu zamawiającego, ale zrodziły one dalsze wątpliwości wymagające dodatkowego wyjaśnienia, uszczegółowienia czy przedstawienia dodatkowych dowodów, takiego wykonawcę należy dopytać, wystosowując kolejne wezwanie - w zakresie okoliczności zawartych już w pierwszych wyjaśnieniach, które wymagają skonkretyzowania.

[...] naturalną konsekwencją analizy wyjaśnień kalkulacji ceny powinno być zmierzanie do usunięcia pojawiających się w wyniku pierwszych wyjaśnień wątpliwości - nie zaś wybór oferty najkorzystniejszej. Kontynuacja postępowania wyjaśniającego uczyniłaby zadość celowi regulacji wynikającej z art. 224 p.z.p. Zamawiający powinien zakończyć postępowanie wyjaśniające dopiero wtedy, kiedy uzyska jednoznaczne i możliwe do obiektywnej weryfikacji informacje, przekładające się na wymierne wartości ekonomiczne”.

Mając na uwadze wykazaną w ramach pierwszego zarzutu zgodność złożonych przez Odwołującego wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny z treścią wezwania do owych wyjaśnień, jak i ich kompletność oraz rzetelność, Zamawiający w przypadku ewentualnego powzięcia wątpliwości co do treści owych wyjaśnień, winien był wezwać do ich doprecyzowania, czego jednak nie uczynił i z naruszeniem przepisów p.z.p. odrzucił on najkorzystniejszą ofertę Odwołującego.

3. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p.

Istotnym dla niniejszego Odwołania jest także fakt, iż Zamawiający dokonał naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p. poprzez bezpodstawne zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy A.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjne "V.E.P" A.Ś. (zwanego dalej „wykonawcą VEP”) z postępowania, pomimo że jego oferta jest ofertą z rażąco niską ceną.

Treść wystosowanego do wykonawcy VEP wezwania na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 p.z.p. była tożsama z treścią wezwania skierowanego do Odwołującego. Wykonawca VEP w odpowiedzi na wezwanie przedstawił jednak wyjaśnienia sporządzone na wyższym poziomie ogólności, oparte na mniejszej ilości czynników cenotwórczych niż Odwołujący. Celem zobrazowania, wskazać należy, iż skalkulowane koszty wykonania zamówienia wykonawcy VEP wynoszące 104 975,00 zł netto wyliczone zostały na podstawie 5 czynników, podczas gdy kalkulacja wchodząca w skład wyjaśnień Odwołującego zawiera 14 pozycji (w skład których wchodzi opisane w treści niniejszego odwołania pozostałe czynniki).

Pomimo to, Zamawiający nie powziął wątpliwości w zakresie sposobu wyliczenia ceny przez wykonawcę VEP. Gdyby Zamawiający zastosował takie same kryteria oceny złożonych wyjaśnień, powinien odrzucić on ofertę wykonawcy VEP, gdyż, tak jak wskazał on w treści uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego, „Zgodnie z zapisami w Opisie przedmiotu zamówienia (OPZ) pkt. 16.1. w pozycji „Usługi nadzoru” dla każdej ze wskazanych w ofercie osób należy uwzględnić koszty:

- 1) wynagrodzenia wszystkich członków zespołu nadzoru w okresie realizacji zadania,
- 2) zorganizowanie Biura nadzoru, urządzenia stanowiska pracy,

- 3)koszty administracyjne,
- 4)zakwaterowania i delegacji,
- 5)wyposażenia bhp,
- 6)transportu i łączności,
- 7)koszty ubezpieczeń,

8)wynagrodzenia wraz z narzutami pracy dodatkowego personelu, wykraczającego poza zakres wskazany w niniejszym Opisie przedmiotu zamówienia oraz wszelkie inne koszty związane z zatrudnieniem i pracą tych osób,

9)związane z przeprowadzeniem badań laboratoryjnych, niezależnych od badań przedstawionych przez Wykonawcę robót budowlanych,

10)wszystkie inne koszty związane z wymaganiami zawartymi w Opisie przedmiotu zamówienia, związane z prawidłowym wykonaniem usługi oraz zysk.

Treść złożonych przez wykonawcę VEP wyjaśnień w zakresie ceny milczy na temat kosztów administracyjnych. Wykonawca ten nie przewidział bowiem żadnych kosztów związanych z utrzymaniem biura zgodnie z treścią OPZ, a także nie ujął ich w kalkulacji. Ponadto, z treści wyjaśnień złożonych dnia 18 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę VEP nie przedstawił on żadnych wyjaśnień na temat tego, jak zamierza rozwiązać kwestię delegacji czy zakwaterowania.

Wykonawca VEP nie wskazał również czy dysponuje sprzętem BHP oraz czy na jego pokrycie lub wymianę w razie zużycia przeznaczy odpowiednie środki z zaoferowanego przez niego wynagrodzenia. Z wyjaśnień nie wynika także nic na temat ubezpieczenia wykonawcy.

W zakresie kwestii poruszonych przez wykonawcę VEP w treści wyjaśnień, zwrócić należy szczególną uwagę na brak dowodów potwierdzających przywołane przez tego wykonawcę okoliczności. Wykonawca VEP dokonuje bowiem wyliczeń w zakresie kosztów pracy inspektorów, posługując się stawkami, na które nie przedstawił żadnych dowodów. W sytuacji, w której wyjaśnienia dotyczące kosztów pracy są jednym z obligatoryjnych czynników wymagających wyjaśnienia i wskazanych w treści wezwania, wykonawcy powinni udowodnić, iż okoliczności, na które się oni powołują mają pokrycie w rzeczywistości. Odwołujący wykazując realność poniesionych kosztów w zakresie wynagrodzenia inspektorów przedstawił środek dowodowy w postaci ich oświadczeń, podczas gdy wyjaśnienia wykonawcy VEP w tej materii opierają się jedynie na treści pisma przewodniego.

Odwołujący wskazuje także, iż wyjaśnienia złożone przez wykonawcę VEP są wewnętrznie sprzeczne, gdyż wykonawca ten najpierw przedstawia niepodpartą żadnymi dowodami kalkulację dotyczącą wynagrodzenia inspektorów nadzoru robót sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych w oparciu o umowę o pracę, by stwierdzić następnie, iż „jednocześnie oferent wskazuje, iż część umów z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie czynności związanych z realizacją przedmiotowego zadania będą wykonywane przez te osoby w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej przy miesięcznej stawce netto odpowiadającej wskazanej kwocie”.

Wykonawca VEP milczy również na temat dodatkowych dojazdów na wezwanie Zamawiającego, uznając, iż 2 pobyty tygodniowo niepełnego personelu będą wystarczające dla prawidłowej realizacji niniejszego zamówienia. Odwołujący wskazuje, iż twierdzenie takie jest bezzasadne. Tym bardziej bezzasadnym jest również założenie wykonawcy VEP, iż jedna wizyta tygodniowo inspektora nadzoru robót sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych będzie wystarczająca. Wskazać należy, iż są to roboty ulegające zakryciu, powodowanie przez wykonawcę VEP tygodniowych przerw w oczekiwaniu na odbiór przez inspektora może doprowadzić do opóźnień w wykonaniu umowy na roboty budowlane.

Kolejną kwestią przesądzającą o nieprawidłowości złożonych przez wykonawcę VEP wyjaśnień jest także fakt, iż przedstawił on koszty obsługi geodezyjnej, lecz wyjaśnienia nie zawierają żadnej informacji na temat przewidzianych kosztów nadzoru geologicznego i geotechnicznego, a także nadzoru archeologicznego, co zdaniem Odwołującego, wykonawca VEP również zobowiązany był zawrzeć w swoich wyjaśnieniach.

Mimo wskazanych powyżej uchybień, oferta tego wykonawcy została wybrana jako najkorzystniejsza.

4. Naruszenie art. 16 pkt 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 p.z.p.

Tak jak zostało to napoczęte w treści uzasadnienia trzeciego zarzutu niniejszego odwołania, Zamawiający w rażący sposób dokonał naruszenia zawartej w treści art. 16 pkt 1 p.z.p. zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Jak wskazuje się w doktrynie: „zasada równego traktowania wymaga od zamawiającego traktowania wszystkich wykonawców, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, w identyczny sposób, co przejawia się w obowiązku wyznaczania

takich samych terminów na wykonanie poszczególnych czynności, informowanie ich o podjętych przez zamawiającego czynnościach w tym samym czasie. Zamawiający powinien jednakowo traktować wszystkich wykonawców na każdym etapie postępowania, bez stosowania środków dyskryminujących wykonawców i powinien stosować jedną miarę do wszystkich wykonawców znajdujących się w tej samej lub podobnej sytuacji, co nie oznacza obowiązku jednakowej oceny wykonawców, jednakże zasady obowiązujące w ramach badania i oceny wykonawców muszą być takie same” [A. Wiktorowski [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, P. Wójcik, A. Wiktorowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, art. 16.].

Zarówno Odwołujący, jak i wykonawca VEP wezwani zostali do sporządzenia wyjaśnień. Jak wynika z powyższego uzasadnienia zarzutów niniejszego odwołania, wyjaśnienia Odwołującego, jak i wykonawcy VEP są porównywalne, z tym, że te złożone przez Odwołującego są wyjaśnieniami bardziej szczegółowymi.

Wobec faktu, iż Zamawiający w nieproporcjonalny do treści sporządzonego wezwania sposób dokonał oceny oferty Odwołującego skutkującej jej odrzuceniem, winien on być w ten sam sposób ocenić ofertę złożoną przez wykonawcę VEP. Skoro Zamawiający miał wątpliwości co do wyjaśnień złożonych przez Odwołującego, w zakresie, w jakim nie uwzględniają one w swojej treści punktów 2, 3, 4 i 5 punktu 16.1 OPZ, powinien on być tak samo stwierdzić, iż wyjaśnienia wykonawcy VEP nie uwzględniają punktów 3, 4, 5 i 7 zawartych w treści punktu 16.1 OPZ. Ponadto, oferta tego wykonawcy nie uwzględnia kosztów nadzoru archeologicznego oraz geologicznego. Wątpliwości Zamawiającego w zakresie potencjalnego niedowartościowania tych nadzorów stanowiły podstawę odrzucenia oferty Odwołującego – w tym jednak przypadku Zamawiający nie miał żadnych wątpliwości, co przesądza o nieprawidłowej czynności badania oferty wykonawcy VEP.

Zamawiający faworyzując wykonawcę VEP jednak w żaden sposób tego nie uczynił i dokonał niezgodnego z przepisami p.z.p. wyboru oferty wykonawcy VEP jako najkorzystniejszej.

Odwołujący wskazuje także, iż Zamawiający, aby zachować równe traktowanie wykonawców mógł postąpić w jeden z trzech wymienionych niżej sposobów:

- Uznać jako prawidłowe zarówno wyjaśnienia Odwołującego, jak i wykonawcy VEP – wyjaśnienia obu wykonawców odnoszą się do treści wezwania Zamawiającego, przy czym Odwołujący przedstawił bardziej szczegółową kalkulację sposobu wyliczenia ceny oraz większą ilość dowodów,

- wezwać Odwołującego, jak i wykonawcę VEP do doprecyzowania wyjaśnień rażąco niskiej ceny – wyjaśnienia obu wykonawców odnoszą się do treści wezwania Zamawiającego, jednak gdyby przyznać rację Zamawiającemu, iż wyjaśnienia Odwołującego nie zawierają wszystkich wymaganych (nie treścią wezwania lecz treścią punktu 16.1 OPZ) czynników cenotwórczych (tym samym wyjaśnienia wykonawcy VEP również ich nie zawierają), Zamawiający winien był wezwać obu wykonawców do skonkretyzowania wyjaśnień w wymaganym przez siebie zakresie,

- odrzucić ofertę Odwołującego, jak i wykonawcy VEP – jeżeliby uznać, iż wyjaśnienia złożone przez Odwołującego są wyjaśnieniami niewystarczającymi, niekompletnymi, a także nieuzasadniającymi podanej w ofercie ceny, tym bardziej uznać należałoby, iż wyjaśnienia wykonawcy VEP należy z tego samego powodu odrzucić.

Zamawiający nie dokonał żadnej z powyższych czynności i dążąc do wyboru wykonawcy VEP, dokonał wyboru złożonej przez tego wykonawcę oferty z naruszeniem przepisów p.z.p., odrzucając jednocześnie najkorzystniejszą ofertę złożoną przez Odwołującego.

5. Naruszenie art. 239 ust. 1 p.z.p.

Mając na uwadze wszelkie przywołane powyżej okoliczności, Odwołujący wskazuje, iż Zamawiający dokonał naruszenia art. 239 ust. 1 p.z.p., gdyż dokonał on wyboru oferty wykonawcy VEP, pomimo, iż jak wskazano powyżej, oferta tego wykonawcy nie spełnia wymogów, aby móc zostać wybraną.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę cały występujący w omawianym postępowaniu stan faktyczny oraz stan prawny, wnoszę jak w petitum niniejszego odwołania. (...).”

Pismem z dnia 6 października 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedź na odwołanie wnosząc o:

1)oddalenie odwołania w całości,

2)zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą, tj. kosztów zastępstwa procesowego na podstawie załączonej faktury oraz kosztów dojazdu na rozprawę wg zestawienia.

W zakresie postępowania dowodowego wnoszę o przeprowadzenie dowodu z następujących dokumentów:

-Specyfikacji Warunków Zamówienia celem wykazania faktu wymagań Zamawiającego w zakresie sposobu

realizacji umowy przez wykonawcę oraz jakie koszty powinny zostać ujęte przez Wykonawcę przy wycenie umowy

- badania RNC celem wykazania faktu, że RNC Odwołującego wynikała z odniesienia do szacunku wykonanego przez Zamawiającego, natomiast RNC wykonawcy, którego oferta została uznana w postępowaniu jako najkorzystniejsza wynikała z odniesienia do średniej arytmetycznej wszystkich cen wynikających z ofert niepodlegających odrzuceniu,

- złożonych przez Odwołującego i wykonawcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą wyjaśnień rażąco niskiej ceny, celem wykazania faktu, że wyjaśnienia Odwołującego są niekompletne i pobieżne, w przeciwieństwie do wyjaśnień złożonych przez Przystępującego.

Zamawiający przedstawił następujące szczegółowe stanowisko w sprawie.

„(...) I. stanowisko zamawiającego w zakresie zarzutów dotyczących wyjaśnień MIZ sp. z o.o.

1. Zarzut bezpodstawnego odrzucenia oferty MIZ Sp. z o.o.

Odwołujący twierdzi, że Zamawiający bezpodstawnie odrzucił ofertę MIZ Sp. z o.o. pomimo złożenia wystarczających wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż:

a) wyjaśnienia MIZ sp. z o.o. były niewystarczające i niekompletne w świetle wymagań OPZ

Zgodnie z treścią wezwania z dnia 11 sierpnia 2025 r., Zamawiający żądał szczegółowych wyjaśnień dotyczących wycenienia ceny, w tym złożenia dowodów na potwierdzenie wyjaśnień. Wezwanie wprost wskazywało na konieczność wyjaśnienia zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz przedstawienia, czy przedmiot zamówienia został wyceniony zgodnie z SWZ i załącznikami do SWZ.

Wykonawca udzielając wyjaśnień w zakresie ceny powinien mieć świadomość, że nie jest to tylko formalność. Ważne jest również, aby tam, gdzie jest to możliwe, przedstawić dowody potwierdzające rynkowy charakter wynagrodzenia – czego oczekiwał Zamawiający.

Za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku.

W niniejszej sprawie MIZ Sp. z o.o. w złożonych wyjaśnieniach nie uwzględnił istotnych składników kosztowych wymaganych przez Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ). Zgodnie z OPZ pkt 16.1, w pozycji „Usługi nadzoru” dla każde ze wskazanych w ofercie osób należy uwzględnić koszty:

- zorganizowania biura nadzoru, urządzenia stanowiska pracy (pkt 2),
- koszty administracyjne (pkt 3),
- zakwaterowania i delegacji (pkt 4),
- wyposażenia bhp (pkt 5).

Wykonawca MIZ w swoich wyjaśnieniach nie przedstawił konkretnych, weryfikowalnych informacji w zakresie powyższych pozycji. Twierdzenia Wykonawcy, że koszty te zostały uwzględnione w ramach innych pozycji kalkulacji, nie zostały poparte żadnymi dowodami ani szczegółowymi wycenieniami. Wykonawca nie wykazał również, w jaki sposób zapewni wymagane przez OPZ zorganizowanie biura nadzoru oraz urządzenia stanowiska pracy, które stanowią obligatoryjny element świadczenia usługi nadzoru inwestorskiego.

Szczególnie istotne jest to, że zgodnie z OPZ punkt 5.1 pkt 8), Inspektor nadzoru inwestorskiego jest zobowiązany do zapewnienia niezbędnych pomieszczeń do organizowania rad budowy bądź innych spotkań koordynacyjnych w bezpośredniej bliskości placu budowy. Wykonawca MIZ nie wyjaśnił, w jaki sposób i za jakie środki zapewni realizację tego wymagania. Co więcej Odwołujący w żadnym miejscu nie skalkulował (wraźnie brak jest takich zapisów w przedłożonych wyjaśnieniach) pracy inspektorów w biurze. Ograniczył się wyłącznie do pracy tychże w ramach wizyt na budowie – czyli jazda na miejsce i powrót, oraz pobyt na budowie. Odwołujący w całości pominął pracę polegającą na ocenie i weryfikacji dokumentów, analizie postępu prac itd., które odbywają się poza terenem budowy i obejmują wyłącznie pracę z dokumentami

b) Brak precyzji w zakresie wynagrodzenia inspektorów branżowych i niezgodność z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu

Jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza, należy przy tym podkreślić, że zamawiający nie może zastępować wykonawcy w wykazywaniu, że cena jego oferty jest realna. To wykonawca ma udowodnić realność tej ceny, a nie zamawiający ma poszukiwać, czy domniemywać informacji w tym zakresie. Rolą zamawiającego jest wyłącznie ocena przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z ewentualnymi dowodami (KIO w wyroku z dnia 28 października 2022 r., sygn. akt KIO 2747/22).

Oświadczenia inspektorów branżowych (sanitarnego i energetycznego za 7 000,00 zł brutto oraz teletechnicznego za 5 000,00 zł brutto) złożone przez MIZ Sp. z o.o. nie są precyzyjne. Z treści tych oświadczeń nie wynika jednoznacznie:

- czy kwoty dotyczą całego okresu realizacji umowy (16 miesięcy),
- jaki jest rzeczywisty wymiar czasu pracy inspektorów,
- w jaki sposób zapewniona będzie zgodność z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Przyjmując interpretację Odwołującego przedstawioną w odwołaniu, że inspektorzy sanitarny i energetyczny będą otrzymywać wynagrodzenie 7 000,00 zł brutto za cały 16-miesięczny okres realizacji umowy, oznacza to wynagrodzenie w wysokości 437,50 zł brutto miesięcznie. Analogicznie, inspektor teletechniczny miałby otrzymywać 312,50 zł brutto miesięcznie. Takie wynagrodzenia są rażąco niskie i budzą poważne wątpliwości co do zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, szczególnie uwzględniając zakres obowiązków inspektorów określony w OPZ.

Zgodnie z OPZ, inspektorzy branżowi mają obowiązek uczestniczenia w odbiorach robót zanikających lub ulegających zakryciu, w próbach i badaniach wykonywanych przez Wykonawcę, zatwierdzania materiałów, a także pozostawania w dyspozycji na każde żądanie Kierownika Projektu i zgłoszenie Wykonawcy robót budowlanych. Tak szeroki zakres obowiązków nie może być realizowany za wynagrodzenie miesięczne nieprzekraczające 450 zł brutto.

Dopiero w toku postępowania odwoławczego Odwołujący próbuje wyjaśnić, że inspektorzy ci będą wykonywać usługę przez okres 6 miesięcy, a nie 16 miesięcy. Jednakże informacje te nie wynikają ze złożonych w terminie wyjaśnień i nie mogą być uwzględniane przez Zamawiającego. Co więcej z OPZ wynika bezspornie, że Zamawiający oczekuje realizacji umowy przez 16 miesięcy.

Przesłane po upływie terminu wskazanego w wezwaniu wyjaśnienia nie mogą mieć żadnego znaczenia dowodowego. Podstawą oceny zasadności zarzutu odrzucenia oferty z powodu niewykazania, że jej cena jest prawidłowa, są bowiem wyłącznie wyjaśnienia wykonawców przesłane zamawiającemu w terminie wskazanym w wezwaniu.

c) Brak wykazania kosztów transportu z odpowiednimi dowodami oraz nieuwzględnienie wszystkich kosztów eksploatacyjnych MIZ Sp. z o.o. w wyjaśnieniach przedstawił kalkulację kosztów dojazdu, jednak nie wykazał, jakim pojazdem będzie dysponować i na jakiej podstawie. Wykonawca nie udowodnił, że wskazane przez niego koszty spalania i eksploatacji (łącznie 15 000 zł brutto) są realne.

Wykonawca wskazał, że „średnie zużycie oleju napędowego przez samochód spółki z silnikiem wysokoprężnym wynosi 6,5 l/100km”, jednak nie przedstawił dowodu posiadania takiego pojazdu ani dokumentów potwierdzających rzeczywiste zużycie paliwa. Nie wykazano również tytułu prawnego do dysponowania pojazdem (własność, leasing, wynajem), co uniemożliwia obiektywną ocenę podanych informacji.

Ponadto, w kalkulacji kosztów eksploatacyjnych pojazdu (2 561,60 zł brutto) nie uwzględniono kluczowych składników, takich jak:

- koszty ubezpieczenia pojazdu,
- koszty przeglądów technicznych i napraw,
- amortyzacja pojazdu,
- opłaty za przejazdy autostradami (jeśli dotyczy),
- koszty parkowania na terenie budowy.

Sama kalkulacja matematyczna bez potwierdzenia w dokumentach nie może być uznana za wystarczającą, szczególnie gdy dotyczy tak istotnego składnika kosztów jak transport, który w przypadku 160 planowanych pobytów na budowie stanowi znaczącą pozycję w całkowitych kosztach realizacji zamówienia.

d) Nieprecyzyjne określenie nadzoru geodezyjnego, geologicznego i archeologicznego oraz brak dowodów na ich realność

Wykonawca wskazał łączną kwotę 10 000 zł brutto na nadzór geodezyjny, geologiczny, geotechniczny oraz 4 000 zł na nadzór archeologiczny. Nie przedstawiono jednak żadnych dowodów na poparcie tych kwot. Brak ofert podwykonawców czy innych dokumentów potwierdzających realność tych kosztów.

Z wyjaśnień nie wynika także, kto konkretnie będzie sprawował te funkcje i czy osoby te posiadają wymagane uprawnienia. Szczególnie problematyczne jest łączne wycenione nadzorów geodezyjnego, geologicznego i geotechnicznego na kwotę 10 000 zł brutto, gdy są to różne branże wymagające odrębnych uprawnień i specjalistycznego wykształcenia. Wykonawca nie wyjaśnił, czy planuje zatrudnienie trzech różnych specjalistów, czy też

jedna osoba ma posiadać uprawnienia we wszystkich trzech dziedzinach.

Zgodnie z OPZ punkt 7.2, Wykonawca nadzoru inwestorskiego ma obowiązek zapewnienia specjalistycznego nadzoru geotechnicznego, geologicznego i geodezyjnego (jeżeli zajdzie taka konieczność). Brak konkretnych ustaleń w tym zakresie uniemożliwia ocenę, czy Wykonawca będzie w stanie wywiązać się z tego obowiązku za zadeklarowaną kwotę.

Zgodnie z orzecznictwem KIO, dowody służą potwierdzeniu okoliczności, które nie są zależne od wykonawcy, a które udało mu się pozyskać na potrzeby wyceny danego zamówienia. W takich okolicznościach załączanie do wyjaśnień stosownych dowodów jest w zasadzie niezbędne i konieczne (KIO w wyroku z dnia 10 marca 2023 r., sygn. akt KIO 500/23).

e) Niewystarczające wyjaśnienie kosztów badań laboratoryjnych

Wykonawca MIZ wskazał w kalkulacji kwotę 10 000,00 zł brutto na „prace związane z badaniami laboratoryjnymi”, jednak nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających realność tej kwoty. Zgodnie z OPZ punkt 6.1 pkt 9), Wykonawca nadzoru inwestorskiego jest zobowiązany do przeprowadzenia, niezależnie od badań wykonanych przez Wykonawcę robót, badań sprawdzających w minimalnym zakresie 15% ilości badań i pomiarów głównych asortymentów robót drogowych, mostowych i branżowych przewidzianych w STWiORB.

Brak oferty laboratorium lub innego dokumentu potwierdzającego możliwość wykonania wymaganych badań za wskazaną kwotę uniemożliwia weryfikację realności tego składnika kosztów. Szczególnie istotne jest to, że badania laboratoryjne wymagają specjalistycznego sprzętu i akredytacji, co przekłada się na określone koszty rynkowe.

f) Brak wyjaśnienia kosztów związanych z okresem gwarancji i rękojmi

Wykonawca wskazał w kalkulacji kwotę 8 000,00 zł brutto na „okres gwarancji i przeglądów”, jednak nie wyjaśnił szczegółowo, jakie konkretnie czynności będą wykonywane w tym okresie i jak została wyliczona ta kwota. Zgodnie z OPZ punkt 12, w okresie rękojmi i gwarancji jakości Inspektor nadzoru inwestorskiego zobowiązuje się do organizowania przeglądów gwarancyjnych (minimum 1 raz w roku przez okres 60-84 miesięcy), przekazywania raportów z każdego przeglądu, sprawowania nadzoru nad robotami niezbędnymi do usunięcia wad i usterek oraz innych czynności.

Okres gwarancji może trwać do 84 miesięcy (7 lat), co oznacza konieczność przeprowadzenia minimum 7 przeglądów gwarancyjnych plus dodatkowe czynności związane z ewentualnym usuwaniem wad. Kwota 8 000 zł brutto za tak długi okres i szeroki zakres obowiązków wydaje się nieadekwatna do rzeczywistych kosztów realizacji tych zadań.

2. Zarzut zaniechania wezwania do doprecyzowania wyjaśnień

W kontekście wyjaśniania ceny zasady należy interpretować w odniesieniu do sytuacji wszystkich wykonawców uczestniczących w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Wymagane jest stawianie każdemu wykonawcy równych wymogów w zakresie wyjaśnienia ceny oraz przestrzeganie tożsamy standardów w toku dokonywania oceny złożonych wyjaśnień.

Odwolujący podnosi, że Zamawiający powinien był wezwać do doprecyzowania złożonych wyjaśnień. Stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie z następujących powodów:

a) Charakter złożonych wyjaśnień nie uzasadniał ponownego wezwania

Po pierwsze, przesłanką decydującą o tym, czy zasadne jest powtórne wezwanie wykonawcy o wyjaśnienia, jest treść udzielonych przez niego pierwotnie wyjaśnień. Zamawiający mają bowiem prawo ponowić wezwanie do wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, ale mają też obowiązek mieć na uwadze treść art. 16 ustawy Pzp, który przewiduje podstawowe zasady udzielania zamówień, tj. zachowanie m.in. przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

W niniejszej sprawie wyjaśnienia MIZ Sp. z o.o. nie były wyjaśnieniami rzetelnymi, konkretnymi i spójnymi, które jedynie w pewnych kwestiach wymagałyby doprecyzowania. Były to wyjaśnienia niekompletne, które w kluczowych aspektach nie zawierały informacji i dowodów wymaganych przez Zamawiającego.

Jak wskazuje KIO, zamawiający może wezwać ponownie do złożenia wyjaśnień tylko tego wykonawcę, który rzetelnie złożył pierwsze wyjaśnienia, a nie takiego, który, uchylając się od udzielenia szczegółowych informacji i przedstawienia dowodów, złożył wyjaśnienia w sposób zdawkowy i ogólnikowy (KIO w wyroku z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. KIO 77/16).

Wykonawca MIZ nie przedstawił wyjaśnień dotyczących istotnych składników kosztów wymaganych przez OPZ (biuro nadzoru, koszty administracyjne, bhp, ubezpieczenia), nie udokumentował kosztów transportu, nadzoru geodezyjnego, geologicznego i archeologicznego, a także nie wyjaśnił precyzyjnie kwestii wynagrodzeń inspektorów

branżowych. To nie były braki wymagające jedynie doprecyzowania, lecz fundamentalne niedomagania w zakresie wykazania realności zaoferowanej ceny.

b) Zastosowanie jednolitego podejścia wobec wszystkich wykonawców

Po drugie, Zamawiający zastosował jednolite podejście wobec wszystkich wykonawców - żaden z wykonawców nie był wzywany ponownie do doprecyzowania wyjaśnień. Takie działanie zapewnia równe traktowanie wykonawców i jest zgodne z zasadami określonymi w art. 16 pkt 1 ustawy PZP.

Zgodnie z orzecznictwem KIO, kolejne wezwania do wyjaśnienia tego samego zakresu informacji, przy niestarannej postawie wykonawcy, uznać należy za dokonywane z naruszeniem art. 224 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp. Innymi słowy, brak rzetelności i staranności po stronie wykonawcy nie może uzasadniać kierowania do niego kolejnych wezwań (KIO w wyroku z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. KIO 2380/17).

Gdyby Zamawiający zdecydował się na ponowne wezwanie MIZ Sp. z o.o. do wyjaśnień, musiałby zastosować takie samo podejście wobec wszystkich innych wykonawców, którzy złożyli wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny. Brak takiej konieczności w przypadku wykonawcy VEP wynikał z faktu, że jego wyjaśnienia były kompletne i wystarczające już przy pierwszym złożeniu.

c) Obowiązek wykonawcy do złożenia kompletnych wyjaśnień

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Oznacza to, że to wykonawca powinien w pierwszym wezwaniu przedstawić wszystkie niezbędne informacje i dowody potwierdzające realność zaoferowanej ceny.

Jak podkreśla Sąd Okręgowy w Warszawie, startujące w przetargu podmioty są profesjonalistami, stąd składane przez nie wyjaśnienia powinny cechować się szczególną starannością. Izba prawidłowo uznała, że skoro wykonawca składający wyjaśnienia nie udowodnił, iż cena jego oferty nie jest rażąco niska, to jest to równoznaczne z potwierdzeniem, że oferta zawiera rażąco niską cenę (SO w Warszawie w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt XXIII Ga 1293/14).

Wykonawca MIZ, mając świadomość wymagań określonych w OPZ punkt 16.1, powinien był w swoich wyjaśnieniach odnieść się do wszystkich składników kosztów tam wymienionych. Fakt, że tego nie uczynił, nie może być podstawą do zarzucania Zamawiającemu nieprawidłowego postępowania.

II. stanowisko Zamawiającego w zakresie zarzutów dotyczących akceptacji wyjaśnień wykonawcy VEP

1. Prawidłowość wyjaśnień wykonawcy VEP

Odwolujący zarzuca, że Zamawiający zastosował różne standardy oceny wyjaśnień i niesłusznie zaakceptował wyjaśnienia Wykonawcy VEP. Szczegółowe uzasadnienie uznania tego zarzutu za bezpodstawny Zamawiający przedstawi poniżej, jednak w pierwszej kolejności Zamawiający wskazuje, że cena, za którą ten wykonawca zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia nie była rażąco niska w stosunku do wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT określonej przez Zamawiającego.

Jak już wskazano, zarzut o różnych standardach oceny wyjaśnień jest bezzasadny. Wyjaśnienia wykonawcy VEP były wystarczające i wykazywały realność zaoferowanej ceny, bowiem zawierały:

a) Precyzyjne określenie wymiaru zatrudnienia inspektorów branżowych z uwzględnieniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu

Zgodnie z wykładnią art. 224 ust. 5 Pzp, zamawiający, badając złożone przez wykonawcę wyjaśnienia, w tym złożone dowody, bierze pod uwagę przede wszystkim obiektywne czynniki, mogące mieć wpływ na wysokość zaoferowanej ceny lub kosztu, będące rzeczą jasną zgodną z prawem i nie naruszające zasad uczciwej konkurencji.

Wykonawca VEP w swoich wyjaśnieniach precyzyjnie określił, że inspektorzy sanitarny, energetyczny i teletechniczny będą zatrudnieni w wymiarze ¼ etatu. Wykonawca szczegółowo wyjaśnił, że założył dla tych inspektorów „średnio jedną wizytę w ciągu tygodnia po około 5 godzin (wraz z dojazdem z Gorzowa Wlkp.) przez cały okres trwania kontraktu" oraz dodatkowo „3 godziny tygodniowo pracy biurowej niezbędnej do prawidłowej realizacji zamówienia".

Wykonawca przedstawił szczegółową kalkulację wykazującą, że miesięczny koszt każdego z tych inspektorów wyniesie 1 447,50 PLN przy zatrudnieniu na ¼ etatu, co łącznie przez 16 miesięcy daje 69 480,00 PLN dla trzech inspektorów. Kalkulacja ta oparta została na „całkowitym koszcie pracodawcy w kwocie 5 790,00 PLN wynikającym z pełnego etatu (przyjęto już prognozę dla roku 2026), przy zatrudnieniu na minimalne wynagrodzenie (4 806,00 PLN brutto)".

Ta kalkulacja jest czytelna, weryfikowalna i zgodna z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Wykonawca wykazał, że uwzględnił wszystkie koszty pracodawcy, w tym składki ZUS i podatek, co potwierdza realność przedstawionych wycień.

b) Wyjaśnienie oszczędności wynikających z łączenia funkcji oraz osobistego wykonywania zadań

Wykonawca VEP wykazał, że istotną oszczędność uzyskuje poprzez łączenie funkcji inspektora nadzoru robót mostowych oraz inspektora nadzoru robót drogowych przez właściciela firmy (A.Ś.). Wykonawca wyjaśnił, że „w zakresie czynności wykonywanych przez oferenta osobiście zawierają się również szeroko rozumiane prace administracyjno-biurowe związane z prowadzeniem korespondencji m.in. z Inwestorem oraz Wykonawcą, sporządzaniem raportów miesięcznych, organizowaniem Rad budowy”.

Takie rozwiązanie jest zgodne z treścią SWZ, która nie zabrania łączenia tych funkcji. Wykonawca słusznie wskazał, że „Specyfikacja Warunków Zamówienia nie zabrania łączenia w/w samodzielnych funkcji technicznych, co pozwoliło oferentowi na optymalizację kosztów na etapie wyceny”.

Co istotne, Wykonawca wyjaśnił, że wynagrodzenie za te funkcje należy traktować jako zysk wykonawcy, co jest rozwiązaniem akceptowalnym i znajdującym potwierdzenie w orzecznictwie. Wykonawca wskazał, że „pozostała część obejmuje koszty własne oferenta (inspektor mostowy i drogowy), zysk i ryzyko: 169 918,70 (cena ofertowa) – 104 975,00 (koszty) = 64 943,70 PLN, co stanowi około 38% wartości złożonej oferty”.

c) Dowody w postaci ofert podwykonawców potwierdzające realność kosztów

Wykonawca VEP do wyjaśnień załączył konkretne dowody w postaci:

- oferty laboratorium budowlanego Warta-Bau Holding Sp. z o.o. nr WBH/2025/0575 z dnia 4 sierpnia 2025 r. na kwotę 9 800 zł netto, obejmującej badania mieszanek mineralnoasfaltowych, betonowych, kontroli jakości wykonania nawierzchni asfaltowych, badania przydatności materiałów, zagęszczenia nasypów i warstw konstrukcyjnych, badania przyczepności powłok izolacyjnych oraz badania geotechniczne,

- oferty P.P.H.U. "MARIO" M.W. na obsługę geodezyjną oraz wynajem powierzchni biurowych w kwocie 5 500 zł netto, obejmującej prowadzenie nadzoru geodezyjnego nad robotami budowlanymi przez 16 miesięcy przy maksymalnie 2 wizytach na budowie w miesiącu, opracowanie operatu geodezyjnego oraz udostępnienie pomieszczenia biurowego na potrzeby organizacji rad budowy.

Przedstawienie konkretnych ofert podwykonawców stanowi obiektywny dowód na realność kosztów przyjętych w kalkulacji. Oferty te są datowane na dzień 4 i 5 sierpnia 2025 r., czyli zostały sporządzone przed terminem składania ofert (7 sierpnia 2025 r.), co potwierdza, że Wykonawca rzeczywiście dysponował konkretnymi ustaleniami cenowymi na etapie przygotowywania oferty.

d) Kompleksowość wyjaśnień obejmująca wszystkie istotne składniki kosztów

Wykonawca VEP przedstawił kompletną kalkulację obejmującą wszystkie istotne składniki kosztów wymagane do realizacji zamówienia:

- wynagrodzenie personelu z precyzyjnym uwzględnieniem minimalnych wynagrodzeń i wszystkich obciążeń pracodawcy,

- koszty dojazdu wliczone na podstawie konkretnej odległości (47,5 km do placu budowy, 95 km w obie strony) i realnych parametrów eksploatacyjnych (stawka 1,15 PLN/km zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2022 r.),

- koszty laboratorium potwierdzone ofertą zewnętrznego laboratorium,

- koszty geodezji i wynajmu biura potwierdzone ofertą podwykonawcy,

- koszty przeglądów gwarancyjnych (700 PLN x 7 przeglądów = 4 900 PLN).

Wykonawca wyjaśnił również czynniki pozwalające na optymalizację kosztów: „występują dodatkowe sprzyjające warunki realizacji zamówienia, które obniżają wartość całkowitych kosztów: łączenie funkcji inspektora nadzoru robót mostowych oraz drogowych oraz osobista realizacja przez oferenta czynności związanych z pełnieniem tych funkcji, wieloletnia obecność na lokalnym rynku oraz stała współpraca z podmiotami świadczącymi usługi z zakresu m.in. obsługi laboratoryjnej oraz geodezyjnych pozwala na negocjację korzystnych ofert, nieznaczna odległość siedziby firmy oferenta od placu budowy umożliwiła zoptymalizowanie kosztów dojazdów”.

Nie można określić jednoznacznych wskazówek, kiedy dana cena może być uznana za rażąco niską. Każdorazowo decydujące będą wówczas wyjaśnienia wykonawcy, na ile będzie on w stanie wykazać, w tym przedstawić dowody, że jest w stanie zrealizować zamówienie za zaoferowaną cenę, osiągając choćby minimalny zysk.

e) Wykazanie doświadczenia i wiarygodności wykonawcy

Wykonawca VEP dodatkowo wskazał na swoje doświadczenie w realizacji podobnych zadań: „oferent realizował już kilka inwestycji dla Zarządu Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze i nigdy nie został ukarany ani nawet upomniany za nienależyte wykonywanie swoich obowiązków”. To dodatkowe uzasadnienie potwierdza wiarygodność Wykonawcy i jego zdolność do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę.

2. Brak naruszeń zasady równego traktowania

Odwolujący podnosi, że Zamawiający naruszył zasadę równego traktowania wykonawców poprzez zastosowanie różnych standardów oceny.

Zamawiający jest zobowiązany wszcząć postępowanie wyjaśniające odnośnie do rażąco niskiej ceny, jeśli cena, koszt lub ich istotne części składowe wydają mu się rażąco niskie oraz budzą jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia. Zwroty wydają się oraz budzą wątpliwości zamawiającego jako pojęcia nieostre dają zamawiającym pewien margines uznaniowości.

Zamawiający zastosował jednolite kryteria oceny do wszystkich wykonawców. Różnica w ocenie wyjaśnień MIZ Sp. z o.o. i VEP nie wynika z zastosowania różnych standardów, lecz z faktycznej różnicy w jakości, kompletności i wiarygodności złożonych wyjaśnień.

a) Porównanie jakości złożonych wyjaśnień

Wykonawca VEP:

- przedstawił szczegółowe kalkulacje z konkretnymi wyliczeniami dla każdej pozycji kosztowej,
- załączył dowody w postaci ofert podwykonawców potwierdzające realność kosztów laboratorium i geodezji,
- precyzyjnie określił wymiar czasu pracy poszczególnych inspektorów ($\frac{1}{4}$ etatu, 5 godzin wizyty + 3 godziny pracy biurowej tygodniowo),

- wyjaśnił mechanizm uzyskiwania oszczędności (łączenie funkcji, wieloletnia współpraca z podwykonawcami, bliskość siedziby),

- przedstawił kompletną kalkulację uwzględniającą wszystkie składniki kosztów wymagane przez OPZ

Wykonawca MIZ Sp. z o.o.:

- przedstawił ogólnikową kalkulację bez szczegółowych wyliczeń niektórych pozycji,
- nie załączył dowodów potwierdzających koszty nadzoru geodezyjnego, geologicznego, archeologicznego,
- nie wyjaśnił precyzyjnie wymiaru czasu pracy inspektorów branżowych (oświadczenia inspektorów nie zawierały informacji o wymiarze zatrudnienia),

- nie wykazał kosztów biura, administracyjnych, bhp, ubezpieczenia pojazdu wymaganych przez OPZ punkt 16.1,

- nie przedstawił dowodów potwierdzających dysponowanie pojazdem i realność kosztów transportu.

b) Zastosowanie jednolitych kryteriów oceny

Zamawiający oceniał wyjaśnienia wszystkich wykonawców pod kątem tych samych kryteriów:

- kompletności kalkulacji w odniesieniu do wymagań OPZ punkt 16.1,
- precyzyjności określenia wynagrodzeń i zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu,
- przedstawienia dowodów potwierdzających realność kosztów,
- wykazania mechanizmów pozwalających na optymalizację kosztów,
- ogólnej wiarygodności i spójności przedstawionych wyjaśnień.

Różne oceny wyjaśnień wynikały z różnej jakości materiałów przedstawionych przez wykonawców, a nie z zastosowania różnych standardów oceny.

c) zgodność z zasadą proporcjonalności

Zamawiający działał zgodnie z zasadą proporcjonalności, odrzucając ofertę tylko w przypadku, gdy wyjaśnienia były rzeczywiście niewystarczające do obalenia domniemania rażąco niskiej ceny. W przypadku wykonawcy VEP wyjaśnienia były wystarczające, podczas gdy w przypadku MIZ Sp. z o.o. zawierały fundamentalne braki uniemożliwiające pozytywną ocenę realności zaoferowanej ceny.

III. dodatkowe argumenty przemawiające za prawidłowością działań Zamawiającego

1. Zgodność z zasadą ochrony interesu publicznego

Zamawiający, działając w interesie publicznym, ma obowiązek zapewnić, że wybrana oferta umożliwi rzeczywiste wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji przetargowej. Akceptacja oferty z ceną, która nie pozwala na pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia, mogłaby prowadzić do problemów w trakcie wykonywania umowy, w tym do konieczności jej rozwiązania lub wykonywania usług niezgodnie z wymaganiami.

W przypadku nadzoru inwestorskiego nad budową mostów, jakość świadczonych usług ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo i trwałość powstającej infrastruktury. Wybór wykonawcy, który nie dysponuje wystarczającymi środkami na prawidłową realizację wszystkich obowiązków określonych w OPZ, mógłby zagrozić prawidłowemu przebiegowi inwestycji.

2. Proporcjonalność zastosowanych środków

Zamawiający zastosował środek odrzucenia oferty dopiero po wyczerpaniu procedury wyjaśniającej. Wykonawca MIZ otrzymał możliwość wyjaśnienia swojej kalkulacji i przedstawienia dowodów potwierdzających realność zaoferowanej ceny. Dopiero po stwierdzeniu, że wyjaśnienia są niewystarczające, Zamawiający podjął decyzję o odrzuceniu oferty.

Takie postępowanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności - Zamawiający nie odrzucił oferty automatycznie po stwierdzeniu, że cena może być rażąco niska, lecz dał wykonawcy szansę na wykazanie jej realności.

3. Spójność z praktyką orzeczniczą

Działania Zamawiającego są spójne z utrwaloną praktyką orzeczniczą dotyczącą oceny wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Zamawiający wymagał od wykonawcy przedstawienia konkretnych, weryfikowalnych informacji oraz dowodów potwierdzających realność kosztów, co jest standardowym podejściem w tego typu sprawach.

Jak wskazuje Sąd Okręgowy w Olsztynie, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Dla obalenia powstałego stanu niepewności nie wystarczy złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, ogólnych czy zdawkowych lecz wyjaśnień odpowiednio umotywowanych. Wyjaśnienia powinny być jak najbardziej szczegółowe i winny zawierać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę (SO w Olsztynie w wyroku z dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt IX Ca 39/15).

Różnicowanie oceny wyjaśnień w zależności od ich jakości i kompletności jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz wymagane dla zapewnienia rzetelności postępowania i ochrony interesu publicznego.

V. wnioski

1.Prawidłowość procedury wezwania do wyjaśnień: Zamawiający prawidłowo wykonał obowiązek wynikający z art. 224 ust. 1 PZP, wzywając wykonawców do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Wezwanie było precyzyjne i wskazywało konkretne obszary wymagające wyjaśnienia.

2.Uzasadnione odrzucenie oferty MIZ Sp. z o.o.: Wyjaśnienia przedstawione przez MIZ Sp. z o.o. były niewystarczające i niekompletne. Wykonawca nie wykazał, w jaki sposób uwzględnił w swojej kalkulacji wszystkie wymagane przez OPZ składniki kosztów, nie przedstawił wystarczających dowodów potwierdzających realność zaoferowanej ceny, a wynagrodzenia inspektorów branżowych budzą poważne wątpliwości co do zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

3.Prawidłowość akceptacji wyjaśnień wykonawcy VEP: Wyjaśnienia przedstawione przez wykonawcę VEP były wystarczające i pozwoliły na obalenie domniemania ceny rażąco niskiej. Wykonawca ten przedstawił konkretne kalkulacje poparte dowodami w postaci ofert podwykonawców, precyzyjnie określił wymiar zatrudnienia inspektorów oraz wyjaśnił mechanizmy pozwalające na optymalizację kosztów.

4.Zachowanie zasady równego traktowania: Zamawiający zastosował jednolite standardy oceny wobec wszystkich wykonawców, działając zgodnie z zasadą równego traktowania wyrażoną w art. 16 pkt 1 PZP. Różne oceny wyjaśnień wynikały z różnej jakości przedstawionych materiałów, a nie z zastosowania różnych kryteriów.

5.Brak podstaw do ponownego wezwania: Charakter wyjaśnień złożonych przez MIZ Sp. z o.o. nie uzasadniał ponownego wezwania do doprecyzowania. Były to wyjaśnienia niekompletne w kluczowych aspektach, a nie wyjaśnienia wymagające jedynie doprecyzowania szczegółów.

6.Zgodność z interesem publicznym: Odrzucenie oferty MIZ Sp. z o.o. było zgodne z interesem publicznym, gdyż zapobiegło wyborowi oferty, która mogłaby nie pozwolić na prawidłową realizację zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji przetargowej.

7.Prawidłowość wyboru oferty najkorzystniejszej: Wybór oferty wykonawcy VEP jako najkorzystniejszej był prawidłowy, gdyż oferta ta nie podlegała odrzuceniu, a otrzymała najwyższą ocenę w przyjętym kryterium oceny ofert (najniższa cena).

W związku z powyższym Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego. (...).

W piśmie procesowym z dnia 6 października 2025 r Przystępujący po stronie Zamawiającego wnosił o oddalenie odwołania w całości i wnioskował o przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszego pisma procesowego na okoliczności tam wskazane, przedstawiając swoje uzasadnienie i argumentację.

„(...) I. STANOWISKO W ZAKRESIE ZARZUTÓW ODWOŁANIA DOT. PODSTAW ODRZUCENIA OF ODWOŁUJĄCEGO

I.1. KWESTIE WSTĘPNE

1. Zarzuty Odwołania kwestionują prawidłowość czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu złożonej przez Odwołującego oferty. Nie sposób jednak się z nimi zgodzić. W realiach Postępowania doszło bowiem do złożenia przez Odwołującego wyjaśnień ceny rażąco niskiej, które przede wszystkim nie obaliły domniemania ceny rażąco niskiej z art. 224 ust. 5 PZP.

2. Przystępujący całkowicie podziela stanowisko Zamawiającego w przedmiocie podstaw prawnych i okoliczności faktycznych odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego, jakie Zamawiający przedstawił w informacji o wynikach Postępowania. Zaprezentowane w tym piśmie stanowisko wobec odrzucenia oferty Odwołującego w sposób należyty i zgodny z faktami zaistniałymi w Postępowaniu uzasadnia dokonanie tej czynności. Zamawiający w sposób szczegółowy wyjaśnił motywy, którymi kierował się odrzucając ofertę Odwołującego, a motywy te zasadzają się wprost na nierzetelnych wyjaśnieniach ceny rażąco niskiej złożonych przez Odwołującego.

I.2. WYJAŚNIENIA CENY RAŻĄCO NISKIEJ ZŁOŻONE PRZEZ ODWOŁUJĄCEGO

3. Zgodnie z utrwaloną wykładnią art. 224 ust. 6 PZP (oraz jego poprzednika na gruncie PZPz 2004 r. – czyli art. 90 ust. 3 PZP z 2004 r.) brak wyjaśnienia przez wykonawcę wszystkich zagadnień objętych wezwaniem do wyjaśnienia ceny rażąco niskiej wystosowanym przez zamawiającego de iure jest równoznaczny z brakiem wyjaśnień i jako taki jest podstawą do odrzucenia oferty. Jak zasadnie wskazała KIO w wyroku z dnia 13 lipca 2021 r. (sygn. akt KIO 1679/21) Dokonywana przez Zamawiającego w oparciu o udzielone wyjaśnienia ocena czy zaoferowana cena jest rażąco niska, w sposób nierozłączny związana powinna być z treścią samego wezwania do złożenia wyjaśnień, to treść wezwania co do zasady determinuje bowiem treść udzielonych wyjaśnień. **Zamawiający poddając analizie wiarygodność, rzetelność i kompletność wyjaśnień powinien sprawdzić, czy referują one do zagadnień, których wyjaśnienia Zamawiający żądał od wykonawcy w treści wezwania oraz czy odpowiadają swoją szczegółowością wymaganiom w tym wezwaniu wskazanym** (podkr. – autor pisma).

4. Analogicznie, w wyroku z dnia 14 marca 2023 r. (sygn. akt KIO 515/23) KIO orzekła, że Brak złożenia takich kompletnych i odpowiadających na precyzyjne wezwanie wykonawcy wyjaśnień stanowi podstawę do uznania, że wyjaśnienia w zasadzie nie zostały złożone, co stanowi podstawę do odrzucenia oferty uczestnika postępowania odwoławczego w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p.

5. Analiza złożonych przez Odwołującego wyjaśnień ceny rażąco niskiej wskazuje, że są to wyjaśnienia bardzo ogólnikowe niewyczerpujące, niekonkretne i w istocie pozbawione argumentacji dotyczącej rzeczywistego wpływu powoływanych przez Odwołującego okoliczności na możliwość uzyskania przez tego wykonawcę korzystnej ceny. Zgodnie natomiast z orzecznictwem KIO: **Wyjaśnienia wykonawcy co do zasady muszą być konkretne, wyczerpujące, odpowiednio umotywowane, rzeczywiście uzasadniające podaną w ofercie cenę, wykazujące, że możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za zaproponowaną cenę.** To łącznie na podstawie złożonych wyjaśnień zamawiający dokonuje oceny czy oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt, czy też rażąco niskie ich istotne części składowe. Obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Udowodnienie realności ceny powinno nastąpić w toku postępowania o udzielenie zamówienia przed zamawiającym, a nie w toku postępowania odwoławczego przed Izbą. (wyrok KIO z dnia 12 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 178/24).

6. Odwołujący w przedłożonych wyjaśnieniach powołuje się na okoliczności o charakterze generalnym, nie wykazując przy tym ich konkretnego wpływu na kalkulację cen przyjętych w ofercie. Jednocześnie nie można uznać za należyte wyjaśnienie ceny rażąco niskiej takiego ich sposobu, który w istocie ogranicza się do powołania się przez tego wykonawcę na oferty firm podwykonawczych.

I.3. OGÓLNIKOWY CHARAKTER WYJAŚNIEŃ W SPRAWIE RAŻĄCO NISKIEJ CENY ZŁOŻONYCH ODWOŁUJĄCEGO. BRAK WYKAZANIA WPLYWU PRZYWOŁYWANYCH OKOLICZNOŚCI NA CENĘ OFERTY

7. Przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP stanowiący podstawę prawną obligujący Zamawiającego do wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w przedmiocie ceny rażąco niskiej skonstruowany jest w taki sposób, że w swojej

treści postępuje się alternatywą, która jako równorzędne okoliczności uzasadniające wystosowanie wezwania określa 30% różnicę ceny ofertowej odnoszącą się zarówno do wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek VAT oraz do średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 PZP. W przypadku Postępowania, z uwagi na wystąpienie pierwszej z wymienionych w tym przepisie okoliczności wezwanie Odwołującego do złożenia wyjaśnień w sprawie ceny rażąco niskiej stało się zasadne.

8.W wezwaniu z dnia 11 sierpnia 2025 r. Zamawiający zwrócił się o udzielenie szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz wyjaśnienie, czy przedmiot zamówienia został wyceniony zgodnie z SWZ i załącznikami do SWZ oraz o potwierdzenie, że zaproponowana przez Wykonawcę w ofercie cena jest realna.

9.Zamawiający również w wezwaniu do wyjaśnień wskazał, że oczekuje podania co spowodowało możliwość obniżenia ceny oraz w jakim stopniu dzięki wskazanym czynnikom cena została obniżona. Innymi słowy sformułował oczekiwanie, że przedstawione przez Odwołującego wyjaśnienia wraz z dowodami muszą być merytoryczne, a wykonawca musi nie tylko wyspecyfikować czynniki pozwalające na obniżenie ceny oferty, ale także określić w jaki sposób (czyli w jakich kwotach) czynniki te pozwoliły mu na obniżenie ceny.

Dowód: wezwanie z dnia 11 sierpnia 2025 r. do wyjaśnienia ceny rażąco niskiej wystosowane do Odwołującego (w aktach Postępowania);

10.Odwołujący w złożonych wyjaśnieniach ceny rażąco niskiej nie wykonał powyższych obowiązków i nie przedstawił ww. założeń w tym zakresie ograniczając się do bardzo ogólnikowych twierdzeń w sprawie swojego doświadczenia. Zaprezentowanie założeń do określenia ceny w taki właśnie sposób trudno uznać za zgodny z wezwaniem w sprawie ceny rażąco niskiej wystosowanym przez Zamawiającego, ponieważ, wbrew oczekiwaniu Zamawiającego, Odwołujący nie podał w jaki sposób przywoływane okoliczności wpłynęły na ustalenie ceny oferty. W omawianym zakresie całość wyjaśnień Odwołującego ogranicza się do jednego akapitu (!) w brzmieniu jak poniżej:

Dowód: wyjaśnienia Odwołującego w sprawie ceny rażąco niskiej z 19 sierpnia 2025 r. (w aktach Postępowania);

11.Jak jednakże podkreśla to judykatura KIO, podanie przez wykonawców okoliczności faktycznych wpływających na określenie przez nich wysokości ceny nie może sprowadzać się tylko do ich przywołania, ale musi pozwalać na zweryfikowanie (w sposób mierzalny kwotowo), w jaki sposób dana okoliczność, na którą powołuje się wykonawca pozwoliło mu w warunkach danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obniżyć jego cenę.

12.Jak słusznie podniosła to KIO w wyroku z dnia 20 października 2023 r. (sygn. akt KIO2956/23): Wezwanie do wyjaśnienia ceny oferty, co do zasady jest konsekwencją stwierdzenia faktu, że cena ta w sposób zauważalny odbiega od wartości zamówienia czy średniej arytmetycznej cen innych ofert. W odpowiedzi na takie wezwanie wykonawca zobowiązany jest zatem wyjaśnić, w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należyłą realizację całego zamówienia, uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy, jak również wykazać, dlaczego był w stanie zaoferować cenę na takim, a nie innym poziomie, czyli poziomie odbiegającym od wartości zamówienia lub cen innych złożonych w postępowaniu ofert. **Przy czym podkreślić trzeba, że nie jest wystarczające samo powołanie się na istnienie określonych okoliczności, lecz konieczne jest wykazanie w sposób mierzalny, jak wpływają one na obniżenie kosztów realizacji zamówienia, jakie mają przełożenie na poszczególne elementy składowe ceny.**

13.Analogicznie w wyroku z dnia 13 lipca 2021 r. (sygn. akt KIO 1679/21) KIO stwierdziła, iż złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. **To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona.**

14.Tymczasem w wyjaśnieniach Odwołującego de facto nie podano żadnych założeń w oparciu, o które wykonawca ten skalkulował cenę swojej oferty złożonej w Postępowaniu. Jedyna część tych wyjaśnień, która może być traktowana jako opis przyjętych założeń kalkulacyjnych znajduje się w ogólnej części pisma obejmującego wyjaśnienia. We fragmencie tym Odwołujący ograniczył się, jednakże wyłącznie do bardzo ogólnikowych twierdzeń na temat swojego doświadczenia, takich jak:

(1)Założona kalkulacja powstała w oparciu o oferty (w załączeniu) i wieloletnie doświadczenie w realizacji nadzorów inwestorskich o zbliżonej specyfice do przedmiotowego;

(2)Nasza Spółka zrealizowała ponad 30 podobnych usług;

(3)Członkowie Zarządu pełnili funkcję Inspektorów Nadzoru/Inżynierów Kontraktu łącznie na ponad 80 zadaniach

publicznych o wartości nawet 120 mln zł dla jednego zadania;

15. Zaprezentowany przez Odwołującego zestaw okoliczności faktycznych nie jest w żadnym stopniu unikalny i właściwy tylko dla tego podmiotu. W Postępowaniu wzięli udział wykonawcy o co najmniej podobnym lub nawet większym doświadczeniu, którzy pomimo tego zaoferowali ceny znacząco wyższe niż Odwołujący. Także kwestia portfolio aktualnie zrealizowanych kontraktów nie daje wykonawcy przewagi konkurencyjnej, gdyż inni wykonawcy biorący udział w Postępowaniu, pomimo większego pakietu zrealizowanych kontraktów, złożyli oferty istotnie wyższe cenowo niż Odwołujący. Jednocześnie odnotować trzeba, że jakkolwiek Odwołujący w złożonych wyjaśnieniach powołuje się na szereg okoliczności, to jednak w tym zakresie nie przedstawia Zamawiającemu żadnych miarodajnych dowodów wykazujących podnoszone twierdzenia.

16. Przede wszystkim jednak, nawet gdyby hipotetycznie wszystkie lub którakolwiek z okoliczności powoływanych przez Odwołującego jako założenia do kalkulacji ceny miały jakieś znaczenie dla poziomu ceny (cen) przyjętego przez tego wykonawcę, to w żadnym fragmencie wyjaśnień ceny rażąco niskiej nie zostało to zaprezentowane Zamawiającemu w należyty, przekonujący sposób.

17. Podkreślić przy tym należy, że w wezwaniu do wyjaśnienia ceny rażąco niskiej Zamawiający jednoznacznie sformułował wymóg ścisłego powiązania informacji o czynnikach wpływających na wycenę z samą wyceną (kwotą ceny). Zamawiający w swoim wezwaniu jednoznacznie wskazywał, że oczekuje „(...) informacji, w jakim stopniu dzięki wskazanym czynnikom cena została obniżona”. Odwołujący został zatem poinformowany o konieczności opisanie wpływu danej okoliczności faktycznej na sposób skalkulowania ceny oferty. Winien zatem szczegółowo wyjaśnić jaki poziom kosztów zaoszczędza dzięki okolicznościom, na które się powołuje. Tymczasem w ogóle nie zaprezentował wpływu (rozumianego kwotowo) okoliczności, na które się powołuje na kwotę wyceny swojej oferty, co słusznie zostało potraktowane przez Zamawiającego jako okoliczność uzasadniająca odrzucenie oferty.

I.4.BR AK ZŁOŻENIA WYJAŚNIEŃ W PRZEDMIOCIE OCZEKIWANYCH WYJAŚNIEŃ I W STOPNIU SZCZEGÓŁOWOŚCI NARZUCONYM PRZEDMIOTEM ZAMAWIAJĄCEGO

18. Wezwanie Zamawiającego w sprawie wyjaśnienia ceny rażąco niskiej skierowane do Odwołującego zawierało szczegółowe wytyczne co do oczekiwanego przedmiotu wyjaśnień i stopnia ich szczegółowości. W swoim wezwaniu z dnia 11 sierpnia 2025 r. Zamawiający określił obowiązek przedstawienia wyjaśnień w zakresie sposobu wyceny przedmiotu zamówienia tak, jak został on określony w SWZ oraz załącznikach do SWZ.

19. Przystępujący w pełni podziela zastrzeżenia, które Zamawiający przedstawił w uzasadnieniu odrzucenia oferty w stosunku do kompletności odpowiedzi udzielonych przez Odwołującego w stosunku do poszczególnych elementów składowych ujętych w opisie przedmiotu zamówienia. W wyjaśnieniach Odwołującego brak jest bowiem wyjaśnień i kalkulacji co do kosztów w szczególności zorganizowania biura nadzoru, urzędnika stanowiska pracy, kosztów administracyjnych, czy kosztów zakwaterowania i delegacji.

20. Odwołujący w swoich wyjaśnieniach z dnia 19 sierpnia 2025 r. w ogóle nie przedstawił informacji w sprawie tych kosztów, a pierwszy wyjaśnienia w tej sprawie pojawiły się de facto dopiero w odwołaniu. Twierdzenia tam zawarte, jakoby koszty te zostały uwzględnione w ramach innych pozycji kalkulacji, nie zostały jednakże udowodnione jakimikolwiek dokumentami lub innymi dowodami. W tym zakresie przystępujący zwraca uwagę, że etap postępowania odwoławczego nie jest etapem, na którym tego rodzaju wyjaśnienia powinny być składane, a stosowne wyjaśnienia Odwołujący obowiązany był przedłożyć Zamawiającemu w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia ceny rażąco niskiej wystosowane w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP.

21. Jak zasadnie orzekła KIO w wyroku z dnia 12 lutego 2024 r. (sygn. akt KIO 178/24) Obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Udowodnienie realności ceny powinno nastąpić w toku postępowania o udzielenie zamówienia przed zamawiającym, a nie w toku postępowania odwoławczego przed Izbą.

22. Odwołujący także kalkulację kosztów dojazdu przedstawił w sposób nierzetelny, niepozwalający Zamawiającemu na weryfikację przyjętych założeń kosztowych. W wyjaśnieniach tych wskazane zostało bowiem jedynie określone spalanie samochodu, założenie co do ilości km i globalna kwota kosztu (łącznie 15 000 zł brutto). W

wyjaśnieniach Odwołującego brak jest natomiast tak kluczowych informacji jak chociażby marka i model samochodu przyjętego do kalkulacji kosztu czy też tytuł prawny do tej rzeczy. W wyjaśnieniach nie podano też kosztów ubezpieczeń, serwisu czy też przeglądów okresowych. Odwołujący podał jedynie ogólną informację w sprawie kosztów eksploatacyjnych użytkowanego samochodu wraz z ich kwotą łączną jednakże bez jakiegokolwiek kalkulacji ani wskazania elementów składowych tej kwoty.

23. Całkowicie błędne jest stanowisko Odwołującego, w którym stwierdza Odwołujący działając na bazie swojego znaczącego doświadczenia, kalkulując wynagrodzenie inspektora sanitarnego, inspektora energetycznego oraz inspektora teletechnicznego, przyjął, iż będą oni wykonywać usługę przez okres 6 miesięcy, a nie (tak jak wskazał i policzył to Zamawiający) 16 miesięcy. Przyjmując bowiem, iż inspektorzy ci będą wykonywać usługę po 2 godziny, 2 razy w tygodniu przez 6 miesięcy, **uzyskać można 96 godzin. Dodatkowo Odwołujący uwzględnił także dodatkowe wyjazdy owych inspektorów.**"

24. Przystępujący zwraca uwagę, że Odwołujący w sposób nieuprawniony przyjął w kalkulacji wynagrodzeń: (1) inspektora sanitarnego, (2) inspektora energetycznego oraz (3) inspektora teletechnicznego, iż będą oni wykonywać usługę przez okres 6 miesięcy. Zgodnie z dokumentacją projektową dla zadania pn.: „Budowa mostów wraz z dojazdami w ciągu drogi wojewódzkiej nr 138 w miejscowości Ostrów w km 16+589 i km 16+780” roboty budowlane będą prowadzone etapowo, zgodnie z „Projekt tymczasowej organizacji ruchu na drodze wojewódzkiej nr 138, drodze powiatowej nr 1276F oraz drodze wewnętrznej na czas rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 138 w m. Ostrów” (patrz rys. 2-9 TOR). W poszczególnych etapach wyłączane będą dane odcinki drogi wojewódzkiej nr 138, drogi powiatowej nr 1276F oraz drogi wewnętrznej, na których wykonawca robót budowlanych prowadzić będzie stosowne prace.

25. Analizując zakresy robót w branży sanitarnej, energetycznej oraz teletechnicznej, z uwagi na liniowy charakter tych sieci, można stwierdzić, że realizacja tych robót będzie przebiegała również etapowo, zgodnie z wprowadzanymi schematami projektu tymczasowej organizacji ruchu. W związku z powyższym w ocenie Przystępującego, przyjęcie założenia wykonywania usługi nadzoru przez inspektorów branży sanitarnej, teletechnicznej i elektrycznej przez okres 6 miesięcy nie ma potwierdzenia w Dokumentacji Przetargowej i jest niezasadne.

26. Dodatkowo Odwołujący prezentuje w swoich wyliczeniach założenie oparte na przyjęciu do kalkulacji zakresu rzeczowego zamówienia 96 godzin, stanowiących wymiar zaangażowania czasowe inspektorów branży (1) sanitarnej, (2) teletechnicznej i (3) elektrycznej. Jednak już w kolejnym zdaniu stwierdza, że „Dodatkowo Odwołujący uwzględnił także dodatkowe wyjazdy owych inspektorów.” oraz „Odwołujący uwzględnił pracę w biurze i tak jak wskazał powyżej, wykonywać będą ją inspektorzy.” Powyższe powoduje, że Odwołujący de facto nie wyjaśnia jednoznacznie jakie zaangażowanie czasowe inspektorów w/w branż przyjął w swojej kalkulacji. Z kolei brak takiej jednoznacznej informacji powoduje ten skutek, że nie jest możliwe zweryfikowanie czy przedstawione przez Odwołującego stawki wynagrodzenia dla p. Antkowiaka, p. Maleńczaka i p. Cieńkosza są stawkami rynkowymi, a w szczególności nie ma możliwości uznania, iż dowody z ich ofert uchylają domniemanie ceny rażąco niskie określone przepisem art. 224 ust. 5 PZP.

27. Biorąc pod uwagę fakt, że załączone do wyjaśnień Odwołującego oferty p. Antkowiaka, p. Maleńczaka i p. Cieńkosza zawierają informację, iż osoby te zatrudnione będą w oparciu o umowy cywilno-prawne, należy zauważyć, że każdy przedsiębiorca kalkuluje swoje wynagrodzenie z uwzględnieniem czasu poświęconego na dojazd do miejsca realizacji usługi. Przyjmując nawet założenie, że osoby te przemieszczają się będą z Zielonej Góry pojazdem Odwołującego (czego jednakże Odwołujący nie wskazywał), każdorazowy wyjazd pociągał będzie za sobą dodatkowo około 3 godzin podróży. W związku z powyższym osoby te na realizację swoich usług poświęcać będą (rozpatrując nawet błędne założenia 2 wyjazdów w tygodniu przez 6 miesięcy) nie 96 godzin, a 240 godzin. W takim przypadku rzeczywista stawka godzinowa inspektora sanitarnego oraz energetycznego wyniesie odpowiednio 29,17 zł brutto, przy zadeklarowanej sumarycznej kwocie 7 000,00 zł brutto, natomiast w przypadku inspektora teletechnicznego 20,83 zł brutto przy zadeklarowanej kwocie 5 000,00 zł brutto.

28. Należy przy tym zauważyć, że powyższe założenie 240 godzin nie uwzględnia „dodatkowych wyjazdów owych inspektorów” oraz czasu przewidzianego na prace biurowe wykonywane przez nich. Zgodnie z zaś przywoływanym przez Odwołującego wyrokiem KIO z dnia 21 września 2016 r. (sygn. akt KIO 1640/16): „za cenę rażąco niską uważana jest cena **nierealistyczna, niewiarygodna w porównaniu do cen rynkowych** podobnych zamówień i innych ofert. O cenie rażąco niskiej można mówić, gdy oczywiste jest, że **przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę za podaną cenę byłoby nieopłacalne**. O zjawisku rażąco niskiej ceny będziemy mówili, kiedy cena w stosunku do przedmiotu zamówienia będzie ceną odbiegającą od jego wartości, a różnica ta nie będzie uzasadniona

obiektywnymi względami pozwalającymi wykonawcy bez strat i finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne, to zamówienie wykonać". Niewątpliwie przedstawione powyżej stawki nie są stawkami rynkowymi, co może wskazywać na realnie mniejsze zaangażowanie czasowe w/w inspektorów, niż przedstawia to w swoim wyjaśnieniu Odwołującego co w efekcie mogłoby prowadzić do realizacji usługi nadzoru w sposób nienależyty, ze szkodą dla Zamawiającego.

I.5. NIE OBALENIE DOMNIEMANIA CENY RAŻĄCO NISKIEJ DOKUMENTAMI POCHODZĄCYMI OD PODWYKONAWCÓW

29. Jakkolwiek orzecznictwo KIO dopuszcza możliwość składania wyjaśnień w sprawie ceny rażąco niskiej z powołaniem się na okoliczności i dokumenty dot. podwykonawców (vide: wyrok KIO z dnia 15 grudnia 2023 r. sygn. akt KIO 3536/23) to taki sposób nie zwalniał Odwołującego z obowiązku złożenia wyjaśnień kompletnych, o stopniu szczególności oczekiwanym przez Zamawiającego oraz należycie podpartych dowodami załączonymi do wyjaśnień.

30. Tymczasem wyjaśnienia Odwołującego są po prostu niepełne i nie potwierdzają, aby możliwa była realizacja zamówienia przez Odwołującego za cenę wskazaną w jego ofercie. Jakkolwiek dla części kosztów Odwołujący przedstawił dowody w postaci ofert podwykonawców, to Zamawiający ocenił je w pełni prawidłowo jako dokumenty, które nie obalają domniemania ceny rażąco niskiej, o którym mowa w art. 224 ust. 5 PZP. Przedłożone przez Odwołującego dowody w Oświadczenia o wykonaniu usługi inspektora sanitarnego oraz energetycznego za kwotę 7 000,00 zł brutto oraz teletechnicznego za kwotę 5 000,00 zł brutto, za cały 16-to miesięczny okres realizacji przedmiotu zamówienia potwierdzają kwoty całkowicie nierealistyczne, za które nie da się zrealizować zamówienia. Wynagrodzenia te uwzględniając obowiązkowe pobyty inspektorów branżowych na radach budowy i nade wszystko kluczowy obowiązek bieżącego nadzoru nad robotami w trakcie ich realizacji nie pozwalają na wykonanie zamówienia.

31. Przystępujący w tym miejscu zwraca uwagę, że w ofertach podwykonawców Odwołującego podano jedynie wysokość wynagrodzenia tego podwykonawcy za dane elementy kosztotwórcze, ale bez podania sposobu ich skalkulowania **Oferty podwykonawców są, jednakże całkowicie bezużyteczne z punktu widzenia ustalenia założeń kosztowych, które miałyby rzekomo potwierdzać realność ceny Odwołującego za te same zakresy rzeczowe wycenione w ofercie.** Co więcej – zaprezentowanie w ofercie podwykonawców niskich cen (jeszcze niższych niż ceny z oferty Odwołującego) powinno wzbudzić (i jak widać – wzbudziło) naturalne wątpliwości po stronie Zamawiającego, skoro żaden podwykonawca nie wyjaśnia w najmniejszy nawet sposób jak uzyskuje tak korzystny poziom cenowy (sic.!).

32. Skoro to dany podwykonawca ma być faktycznym realizatorem usługi nadzoru w danej branży (czyli ma ponieść koszty jej wykonania) to wykazanie tego kosztu tylko przy pomocy oferty podwykonawcy jest całkowicie niewystarczające. Chcąc uzasadnić wycenę usług nadzoru w swojej ofercie przy pomocy oferty podwykonawcy Odwołujący powinien rzetelnie poinformować Zamawiającego dzięki jakim okolicznościom faktycznym dany podwykonawca jest w stanie (z przynajmniej minimalnym zyskiem) zrealizować usługi w cenach zaoferowanych przez niego. W przeciwnym razie, a tak się stało w Postępowaniu, oferta podwykonawcy nie ma żadnej wartości dowodowej z punktu widzenia wyjaśnienia ceny rażąco niskiej w ofercie, a tym samym z punktu widzenia uchylecia przez Odwołującego domniemania, które go obciąża na podstawie art. 224 ust. 5 PZP.

33. W pewnym uproszczeniu (jakkolwiek dobrze oddającym istotę problemu) stwierdzić można, że w wyjaśnieniach Odwołujący swoje głośłowne zapewnienie o realności ceny oferty wyjaśnia przy pomocy równie głośłownego zapewnienia podwykonawcy o wykonaniu tych usług w cenach wynikających z oferty tego podwykonawcy (czyli w cenach jeszcze niższych niż ceny Odwołującego).

34. Powyżej opisane okoliczności faktyczne dowodzą, że Odwołujący w istocie nie złożył wyjaśnień w przedmiocie ceny rażąco niskiej. Za takim stanowiskiem świadczy ogólnikowe przedstawienie przez tego wykonawcę wyjaśnień w stosunku do całości ceny oraz brak przedstawienia wyjaśnień w stosunku do wszystkich elementów, o których wyjaśnienie wnioskował Zamawiający. Zaniechanie wyjaśnienia przez wykonawcę wszystkich zagadnień objętych wezwaniem do wyjaśnienia ceny rażąco niskiej wystosowanym przez zamawiającego de iure jest równoznaczny z brakiem wyjaśnień i jako taki jest podstawą do odrzucenia oferty. **W związku z powyższym oferta Odwołującego słusznie została odrzucona przez Zamawiającego.**

I.6. PODSUMOWANIE

35. Z opisanych w powyższej części pisma względów należy dojść do wniosku, że w stanie faktycznym Postępowania nie doszło do złożenia przez Odwołującego wyjaśnień ceny rażąco niskiej, które obalałyby powstałe

domniemanie nierealności ceny zawartej w ofercie Odwołującego. Jednocześnie, jest też tak, że składane przez Odwołującego wyjaśnienia ceny rażąco niskiej ujawniły niezgodność treści złożonej przez niego oferty z warunkami zamówienia wynikającymi z dokumentów zamówienia dla Postępowania.

II.STANOWISKO W ZAKRESIE ZRZUTÓW DOT. ZANIECHANIA ODRZUCENIA OFERTY PRZYSTĘPUJĄCEGO

II.1.ODMIENNOŚĆ PODSTAW FAKTYCZNYCH WEZWANIA ODWOŁUJĄCEGO PRZYSTĘPUJĄCEGO DO WYJAŚNIENIA CENY RAŻĄCO NISKIEJ

36.Przystępujący wskazuje na odmiennność podstaw wezwania Odwołującego do wyjaśnienia ceny rażąco niskiej oraz analogicznego wezwania wystosowanego do Przystępującego. Odwołujący został wezwany do tych wyjaśnień ceny rażąco niskiej z uwagi na fakt, że cena oferty Odwołującego podpadała pod oba przypadki wezwania obowiązkowego, o którym mowa w art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP, tzn. jednocześnie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

37.Tymczasem wezwanie Przystępującego do udzielenia wyjaśnień ceny nastąpiło wyłącznie z tego powodu, że cena oferty złożonej przez Przystępującego jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu. **Oferta Przystępującego nie jest jednakże niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.**

38.W kontekście okoliczności faktycznych, które zadecydowały o wezwaniu Przystępującego do udzielenia wyjaśnień nie sposób nie dostrzec, że średnia ofert złożonych w Postępowaniu jest jednakże znacząco zawyżana przez wykonawców z siedzibami odległymi od miejsca realizacji zamówienia, tj.:

(1)R.Ś., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Specjalistyczne Biuro Inwestycyjno-Inżynierskie „PROSTA PROJEKT” R.Ś., ul. Kielecka 37; 26-020 Piotrkowice – zaoferowana kwota brutto 487 080,00 zł;

(2)Biuro Inżynierskie Via Regia Sp. z o.o., ul. Klonowa 10; 55002 Kamieniec Wrocławski – zaoferowana kwota brutto 472 320,00 zł;

Wykonawcy Ci mają siedzibę, odpowiednio, w województwie świętokrzyskim („PROSTA PROJEKT” R.Ś.) oraz dolnośląskim (Biuro Inżynierskie Via Regia Sp. z o.o). Ich siedziby są oddalone od miejsca realizacji przedmiotu zamówienia (mosty wraz z dojazdami w ciągu drogi wojewódzkiej nr 138 w miejscowości Ostrów, woj. lubuskie) o ponad 500 km i niemal 300 km. Zatem istotną część kosztów ujętych w ofertach tych wykonawców stanowią mogą koszty delegacji, zakwaterowania, wynajmu powierzchni biurowych itp. Dodatkowo słaba znajomość lokalnego rynku nie pozwala im optymalizować koszty związanych m.in. z obsługą geodezyjną lub laboratoryjną. Powyższe generować będzie koszty nawet o kilkadziesiąt procent wyższe w stosunku do oferentów działających w województwie lubuskim.

39.Zarazem średnia cen ofert większości firm (tzn. 7 z 9), będących firmami lokalnymi (tzn. z terenu Gorzowa Wlkp., Zielonej Góry i Szczecina) to jedynie 226 376,00 zł. Przy tak określonej średniej cen ofert oferta Przystępującego (z ceną 209 000,00 zł) nie podległaby badaniu w ramach wyjaśnień ceny rażąco niskiej, zaś oferta Odwołującego (z ceną 147 600,00 zł) nadal objęta byłaby objęta zakresem zastosowania art. 224 ust. 2 pkt 1 PZPi obowiązkiem udzielenia wyjaśnień w dot. ceny rażąco niskiej.

II.2.SZCZEGÓŁOWOŚĆ I KOMPLETNOŚĆ WYJAŚNIEŃ PRZYSTĘPUJĄCEGO

40.Zarzuty odwołania dotyczące rzekomych wadliwości wyjaśnień Przystępującego są całkowicie bezpodstawne. W przeciwieństwie do Odwołującego Przystępujący złożył wyjaśnienia kompletne, rzeczowe i merytorycznie wyjaśniające skalkulowaną cenę, która została zaoferowana Zamawiającemu. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów zawartych w odwołaniu Przystępujący wskazuje, co następuje:

41.W odwołaniu Odwołujący zarzuca jakoby Treść złożonych przez wykonawcę VEP wyjaśnień w zakresie ceny milczy na temat kosztów administracyjnych. Wykonawca ten nie przewidział bowiem żadnych kosztów **związanych z utrzymaniem biura** zgodnie z treścią OPZ, a także nie ujął ich w kalkulacji. Ponadto, z treści wyjaśnień złożonych dnia 18 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę VEP nie przedstawił on żadnych wyjaśnień na temat tego, jak zamierza rozwiązać **kwestię delegacji czy zakwaterowania.**

42.Tymczasem VEP w swoich wyjaśnieniach z dnia 18 sierpnia 2025 r. jednoznacznie wskazał iż: W kwestii inspektora nadzoru robót mostowych (koordynatora inspektorów) oraz inspektora nadzoru robót drogowych, zakres czynności wynikający z tych funkcji dla przedmiotowego zadania będzie wykonywany przez oferenta (A.Ś.) osobiście w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. **W zakresie czynności wykonywanych przez oferenta osobiście**

zawierają się również szeroko rozumiane prace administracyjno-biurowe związane z prowadzeniem korespondencji m. in. Inwestorem oraz Wykonawcą, sporządzaniem raportów miesięcznych, organizowaniem Rad budowy.

43. W kwestii wynajmu powierzchni biurowych VEP wskazał, że w wycenie uwzględniono koszt wynikający z oferty lokalnej pracowni geodezyjnej. Na podstawie własnego doświadczenia pracowni geodezyjnej oraz zakresu realizowanej inwestycji przedstawiono oferentowi koszt kontrolnych pomiarów geodezyjnych wraz z **wynajmem powierzchni biurowych** w kwocie 5 500 PLN netto za cały okres obowiązywania umowy.

Jako dowód przedstawiono stosowną ofertę P.P.H.U „MARIO” M.W.

Puchlicki.

44. Z kolei w kwestii delegacji oraz zakwaterowania jednoznacznie wskazano, że „na etapie wyceny dla inspektorów robót sanitarnych, energetycznej i teletechnicznej średnio jedną wizytę w ciągu tygodnia **po około 5 godzin**”, co jednoznacznie wskazuje, iż nie wystąpi taki koszt po stronie oferenta.

45. Bezpodstawne są twierdzenia Odwołującego, jakoby Wykonawca VEP dokonuje bowiem wyliczeń w zakresie kosztów pracy inspektorów, posługując się stawkami, na które nie przedstawił żadnych dowodów. W sytuacji, w której wyjaśnienia dotyczące kosztów pracy są jednym z obligatoryjnych czynników wymagających wyjaśnienia i wskazanych w treści wezwania, wykonawcy powinni udowodnić, iż okoliczności, na które się oni powołują mają pokrycie w rzeczywistości. Przystępujący w pkt 1) wyjaśnień z dnia 18 sierpnia 2025 r. przedstawił szczegółową kalkulację kosztów wynagrodzeń inspektorów przy jednoczesnym potwierdzeniu zgodności z przepisami dotyczącymi 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie.

46. Przystępujący nie zgadza się również z zarzutami, jakoby Wykonawca VEP milczy również na temat dodatkowych dojazdów na wezwanie Zamawiającego, uznając, iż 2 pobyty tygodniowo niepełnego personelu będą wystarczające dla prawidłowej realizacji niniejszego zamówienia. Odwołujący wskazuje, iż twierdzenie takie jest bezzasadne. Tym bardziej bezzasadnym jest również założenie wykonawcy VEP, iż jedna wizyta tygodniowo inspektora nadzoru robót sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych będzie wystarczająca. Wskazać należy, iż są to roboty ulegające zakryciu, powodowane przez wykonawcę VEP tygodniowych przerw w oczekiwaniu na odbiór przez inspektora może doprowadzić do opóźnień w wykonaniu umowy na roboty budowlane. W tym zakresie Przystępujący pragnie zauważyć, że koszty dojazdu z biura Przystępującego na plac budowy wskazane w wyjaśnieniu oszacował na kwotę **15 295 PLN netto** przy odległości ok. 47,5 km, tj. 95 km w obie strony.

47. Należy zauważyć, że ten sam czynnik cenotwórczy Przystępujący oszacował na **15 000 PLN brutto przy blisko dwukrotnie większej odległości siedziby firmy od placu budowy.**

48. Przyjęta w kalkulacji stawka za 1 km pojazdu o pojemności powyżej 900 cm³ (zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2022 r. – Dz. U. 2023 poz. 5) używanego do celów służbowych wynosząca 1,15 PLN/km, z nadwyżką pokrywa realne koszty dojazdów oraz koszty eksploatacji pojazdu. Niemniej jednak Przystępującego przyjmuje ją w swoich kalkulacjach, gdyż jest to stawka nie budząca wątpliwości na etapie ewentualnej analizy oferty przez Zamawiających. Jeśli chodzi o dodatkowe wyjazdy na plac budowy, VEP ponownie wskazuje, że funkcję inspektora nadzoru robót mostowych (koordynatora inspektorów) oraz inspektora nadzoru robót drogowych będzie pełnił osobiście w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Ewentualne wyjazdy nie generują zatem dodatkowych kosztów w zakresie nadzorów w tych branżach.

49. Co do inspektorów nadzoru robót sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych Przystępujący oszacował zaangażowanie na poziomie 32 - 34 godzin miesięcznie, przy planowanym zatrudnieniu w wymiarze 25% etatu. Przyjmując średni miesięczny wymiar czasu pracy dla pełnego etatu jako 168 godzin widząc z prostej proporcji, że czas świadczenia usługi w wymiarze ok. 42 godzin stanowi ekwiwalent 25 % etatu. Zatem VEP realnie będzie dysponował miesięcznie inspektorami nadzoru robót sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych przez około 8 - 10 godzin dłużej, niż wynika to z planowanego zaangażowania. Ten dodatkowy czas, w którym inspektorzy będą do dyspozycji Przystępującego będzie mógł zostać wykorzystany w razie potrzeb na dodatkowe wyjazdy na budowę lub czynności administracyjno-biurowe związane z przedmiotowym zadaniem.

50. Jednocześnie VEP wskazuje, że w swojej kalkulacji przyjął min. 64 wyjazdów inspektorów nadzoru robót

branży sanitarnej, energetycznej i teletechnicznej na plac budowy (16 miesięcy x 4 tygodnie x 1 wyjazd tygodniowo). Jest to **o 16 wyjazdów więcej niż przyjął to Odwołujący**. Zarzuty Odwołującego jakoby VEP przyjął niewystarczającą liczbę wizyt na budowie, są zatem nieuprawnione. Przystępujący w swoich wyjaśnieniach wyraźnie podkreślił, że „założył na etapie wyceny dla inspektorów robót sanitarnych, energetycznej i teletechnicznej średnio **jedną wizytę** w ciągu tygodnia po około 5 godzin (wraz z dojazdem z Gorzowa Wlkp.) przez cały okres trwania kontraktu”. Powyższe zdanie nie wskazuje na obowiązkową jedną wizytę w tygodniu. W zależności od postępu robót branżowych lub ich chwilowego braku, wyjazdy na budowę mogą być przesuwane na inne terminy, gdy konieczne będzie większe zaangażowanie danego inspektora robót branżowych. (...)”.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności w oparciu o treść akt sprawy odwoławczej, w tym treść Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej SWZ, ofert wykonawców (Odwołującego i Przystępującego), informację z otwarcia ofert z dnia 7 sierpnia 2025 r., wezwań Zamawiającego z dnia 11 sierpnia 2025 r. do wyjaśnienia ceny, wyjaśnienia Odwołującego z dnia 19 sierpnia 2025 r. wraz z zestawieniem kosztów i dowodami oraz oświadczeniami, wyjaśnienia Przystępującego z dnia 18 sierpnia 2025 r. wraz z załączonymi dowodami (ofertami), informację o wyborze oferty najkorzystniejszej i odrzuceniu oferty Odwołującego z dnia 2 września 2025 r., odpowiedzi Zamawiającego na odwołanie z dnia 6 października 2025 r., pisma procesowego Przystępującego z dnia 6 października 2025 r., jak również na podstawie złożonych na posiedzeniu i rozprawie wyjaśnień Izba postanowiła odwołanie uwzględnić.

Odwołanie nie zawierało braków formalnych, wpis został przez Odwołującego uiszczony, zatem odwołanie podlegało rozpoznaniu.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Izba doszukała się w działaniach Zamawiającego naruszenia przepisów art.16 pkt 1, art. 224 ust.1, 2 pkt 1, 6 ustawy Pzp, art.226 ust.1 pkt 8, art.239 ust.1 ustawy Pzp.

Rozpoznając istotę sprawy należy wskazać, że podstawowym, istotnym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia była kwestia oceny czy Zamawiający miał dostateczne podstawy prawne do odrzucenia ofert wykonawców jako zawierających rażąco niską cenę, w szczególności oferty Odwołującego czy też był on zobowiązany do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości związanych z zaoferowanymi cenami przez wykonawców, które powstały wskutek złożonych przez tych wykonawców wyjaśnień wraz z dowodami.

W zakresie niezbędnym do wydania wyroku Izba ustaliła, że Zamawiający w piśmie z dnia 11 sierpnia 2025 r., działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, w celu ustalenia, czy oferta wykonawców zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwrócił się o **udzielenie szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny**.

W toku badania oferty Zamawiający stwierdził w odniesieniu do oferty Odwołującego na podstawie kryterium arytmetycznego, że cena jego oferty, tj. **147 600,00** zł brutto, jest niższa o **36,39%** od wartości zamówienia ustalonej przez zamawiającego z należytą starannością, tj. **232 039,60** zł brutto, zaś odnośnie do oferty Przystępującego na podstawie kryterium arytmetycznego, że cena jego oferty, tj. 209 000,00 zł brutto, jest niższa o 33,77% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu, tj. 315 543,72 zł brutto.

W związku z powyższym, Zamawiający **zażądał wyczerpujących wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny**.

Zamawiający w powyższym wezwaniu stwierdził, że oceniając przedłożone przez Wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami na ich potwierdzenie, zamawiający będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki, o których mowa w art. 224 ust. 3 ustawy pzp, **w szczególności w zakresie:**

- 1)zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw;
- 3)oryginalności dostaw oferowanych przez wykonawcę;
- 4)**zgodności z przepisami dotyczącymi 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;**
- 5)zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6)**zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;**

7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Ponadto Zamawiający prosił o wyjaśnienie **czy przedmiot zamówienia został wyceniony zgodnie z SWZ i załącznikami do SWZ oraz o potwierdzenie, że zaproponowana przez Wykonawcę w ofercie cena jest realna.**

Dodatkowo, wobec oferty Odwołującego Zamawiający poinformował wykonawców, że w toku badania oferty stwierdził również na podstawie kryterium arytmetycznego, że cena całkowita Państwa oferty: tj. **147 600,00 zł brutto**, jest niższa o **53,22%** od średniej wartości wszystkich złożonych ofert, tj. **315 543,72 zł brutto**.

Zamawiający wskazał, że ocena wyjaśnień dokonywana przez zamawiającego ma na celu ustalenie czy cena została skalkulowana rzetelnie i czy Wykonawca będzie w stanie zrealizować przedmiotowe zamówienie. Wykonawca powinien wykazać, co spowodowało możliwość obniżenia ceny oraz w jakim stopniu dzięki wskazanym czynnikom cena została obniżona.

Zwrócił uwagę, że wykonawca zobowiązany jest złożyć **wyjaśnienia wraz z dowodami w zakresie wyliczenia ceny całkowitej zaoferowanej w ofercie** (opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym lub podpisem osobistym przez osobę upoważnioną do reprezentowania Wykonawcy) w nieprzekraczalnym terminie do dnia **19.08.2025 r.** w formie elektronicznej. Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

Zamawiający poinformował, że odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną, **podlega oferta wykonawcy, który nie udzieli wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny** a podstawę do odrzucenia stanowi art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy pzp.

Izba stwierdziła również, że w odpowiedzi z dnia 19 sierpnia 2025 r. na wezwanie z dnia 11 sierpnia 2025 r. dot. wyjaśnienia ceny zaoferowanej w przedmiotowym postępowaniu, Odwołujący udzielił szczegółowych wyjaśnień, w tym złożył dowody w zakresie wyliczenia ceny.

Odwołujący przedstawił, co następuje.

„(...) Wyjaśniamy, że zaoferowana przez nas cena za pełnienia nadzoru inwestorskiego 147 600,00 zł brutto zawiera wszystkie koszty związane z wykonaniem powyższego zamówienia z godnie ze specyfikacją i umową (załączonych do postępowania), cena została przez nas rzetelnie skalkulowana przy spełnieniu wszystkich wymagań SWZ.

Na wstępie należy wskazać, że ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych nie zawiera definicji legalnej rażąco niskiej ceny. Nie budzi więc wątpliwości fakt, że zarówno omawiane przepisy, jak i wiążące ustawodawstwo Unii Europejskiej pozostawiają rozwinięcie tego pojęcia, jako klauzuli generalnej orzecznictwu.

Dlatego też, w każdym przypadku przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego, jeżeli jest ku temu potrzeba, należy kwestię rażąco niskiej ceny badać ad casum (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt XXIII Ga 1072/15). Jak orzekła Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem z dnia 9 lipca 2020 roku, w sprawie o sygnaturze akt KIO 1097/20, „samo pojęcie rażąco niskiej ceny każdorazowo wymaga w indywidualnej, ustalonej sytuacji, konkretyzacji, zaś p.z.p. nie posiada ustawowo określonego procentowego poziomu, na podstawie którego można uznać automatycznie, kiedy mamy do czynienia z zaoferowaniem rażąco niskiej ceny. Dlatego każdy przypadek – ze względu na przedmiot zamówienia, sposób jego realizacji, wartość zamówienia oraz uwarunkowania danego rynku – należy oceniać indywidualnie (por. postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II Ca 2194/05)”.

Dowody w zakresie wyliczenia ceny

Koszt dojazdów personelu Nadzoru Inwestorskiego na plac budowy.

Odległość z biura MIZ Sp. z o.o. na budowę wynosi 92km, odległość dojazdu i powrotu wynosi zatem 92km + 92km = 184 km

Ilość pobytów na budowie: 16 miesięcy, czyli ok 70 tygodni po 2 wizyty w tygodniu czyli 70 x 2 = 140 pobytów na budowie zgodnie z SWZ plus 20 pobytów dodatkowo (wraz z przeglądami gwarancyjnymi), daje nam 160 pobytów.

Łączna ilość km dojazdów i powrotów przez cały okres trwania umowy wynosi: 184 km x 160 pobytów = 29 440km

Średnie zużycie oleju napędowego przez samochód spółki z silnikiem wysokoprężnym wynosi 6,5 l/100km

Całkowite zużycie paliwa podczas realizacji umowy wyniesie: 29 440 x 6,5/100 = 1913,6 l

Koszt paliwa wyniesie około (przy przewidywanym wzroście cen oleju napędowego do 6,50zł za litr: 1913,6 x 6,50 = 12 438,40 zł brutto

Koszt eksploatacyjne samochodu założono na poziomie 2561,60 zł brutto

Zatem całkowity koszt dojazdów wynosi: 12 438,40 zł brutto + 2561,60 zł brutto = 15 000,00 zł brutto Posiadanie bardzo ekonomicznego samochodu pozwala znacznie obniżyć koszty dojazdu.

Koszt pracy personelu Nadzoru inwestorskiego

Charakterystyka pracy inspektorów nadzoru inwestorskiego sprawia, że prawidłowy i skuteczny nadzór nad robotami nigdy nie trwa przez cały dzień rozumiany jako 8 godzin pracy. W wycenie pracy inspektorów dostosowano ich czas pracy do dwóch pobytów na budowie w czasie realizacji prac związanych z branżą danego Inspektora plus spotkania dodatkowe np. Rady Budowy. Przez pozostały czas pracy inspektorzy pozostają do dyspozycji Spółki. W związku z tym w pozostałym czasie mogą oni wykonywać inne czynności, co pozwala na redukcję kosztów pracy w przedmiotowym postępowaniu. Do wyceny przyjęto aktualne wynagrodzenie minimalne obowiązujące w 2025 r. w Polsce wraz z narzutami to znaczy z ZUS i podatkiem.

Ponadto osoby przewidziane do pełnienia funkcji inspektora nadzoru br. drogowej i br. Mostowej (który jest jednocześnie koordynatorem inspektorów) są członkami Zarządu Spółki MIZ co nie generuje dodatkowych kosztów, które w innym wypadku Spółka musiałaby ponieść zatrudniając kolejne dwie osoby. Okoliczność skierowania do realizacji zamówienia członków zarządu spółki zatem wpływa na możliwość obniżenia kosztów zamówienia i tym samym zaferowanie konkurencyjnej ceny.

Wynagrodzenie koordynatora inspektorów (pełniącego jednocześnie funkcję inspektora nadzoru branży mostowej) oraz inspektora branży drogowej należy traktować jako zysk wykonawcy. Czynności wykonywane osobiście przez właściciela przedsiębiorstwa (a takie stanowią zakres zamówienia – pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego), z uwagi na to, że nie jest on pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia, stanowią zysk przedsiębiorcy. Ponadto z doktryny i orzecznictwa wynika, że zysk nie jest warunkiem bezwzględnie koniecznym, jeśli oferta spełnia wszystkie inne wymogi i jest zgodna z przepisami. Jako argumenty wskazuje się, że zamówienia publiczne są narzędziem realizacji celów społecznych, gospodarczych i technicznych, a nie zawsze służą jedynie osiągnięciu zysku przez wykonawców. Zasadnym jest przyjęcie stanowiska, że wykonawca sam decyduje o swojej strategii biznesowej, a zamawiający nie powinien narzucać mu obowiązku osiągnięcia zysku. W wyroku KIO 154/24 z dnia 5 lutego 2024 r. Izba orzekła, że zysk w ofercie wykonawcy nie musi mieć charakteru wyłącznie materialnego. Zysk wykonawcy nie musi być postrzegany wyłącznie w kategoriach finansowych. Zysk może mieć również wymiar niematerialny, wyrażający się choćby w zdobywym doświadczeniu jakie wykonawca nabywa poprzez realizację zamówienia. Za zysk można przyjąć również towarzyszący zdobywaniu doświadczenia rozwój kompetencji wykonawcy. Podobne stanowisko przyjęto również w wyroku z 8.11.2022 r., sygn. akt KIO 2816/22: Żaden przepis prawa nie nakłada na wykonawcę obowiązku wskazania konkretnej kwoty zysku jaką uzyska z tytułu realizacji zamówienia. Możliwe są również sytuacje, w której sam fakt realizacji zamówienia będzie zyskiem dla wykonawcy, gdyż umożliwia mu kontynuowanie działalności gospodarczej.

Pozostały personel zatrudniony jest w oparciu o umowy cywilno-prawne i współpracuje z MIZ Sp. z o. o. od lat. Podstawa dysponowania inspektorami – dysponowanie bezpośrednie.

Tabela z zestawieniem wszystkich kosztów.

1	Inspektor branży mostowej, który będzie jednocześnie koordynatorem Inspektorów Nadzoru	ryczałt	35000,00
2	Inspektor br. drogowej	ryczałt	20600,00
3	Inspektor br. sanitarnej	ryczałt	7000,00
4	Inspektor br. energetycznej	ryczałt	7000,00
5	Inspektor br. teletechnicznej	ryczałt	5000,00
6	Prace związane z badaniami lab.	ryczałt	10000,00
7	nadzór archeologiczny, jeżeli zajdzie taka konieczność	ryczałt	4000,00
8	nadzór geodezyjny, geologiczny, geotechniczny oraz inni wg potrzeb	ryczałt	10000,00
9	sporządzenie raportów i inne prace biurowe, prowadzenie korespondencji	ryczałt	5000,00
10	Okres Gwarancji i przeglądów	ryczałt	8000,00
11	obsługa prawna	ryczałt	4000,00
12	zysk Spółki i koszty ogólne		11000,00
13	koszty dojazdów na budowę		15000,00
14	rezerwa na nieprzewidziane wydatki		6000,00
		SUMA zł brutto	147 600,00

Założona kalkulacja powstała w oparciu o oferty (w załączeniu) i wieloletnie doświadczenie w realizacji nadzorów inwestorskich o zbliżonej specyfice do przedmiotowego, nasza Spółka zrealizowała ponad 30 podobnych usług, a

Członkowie Zarządu pełnili funkcję Inspektorów Nadzoru/Inżynierów Kontraktu łącznie na ponad 80 zadaniach publicznych o wartości nawet 120 mln zł dla jednego zadania.

Wskazana na wstępie kalkulacja kosztów dojazdu oraz kalkulacja dotycząca wynagrodzeń inspektorów (poza załączonymi umowami) stanowi dowód potwierdzający wyliczenia ceny ofertowej. Orzecznictwo wskazuje, że kalkulacja taka może stanowić dowód w wykazaniu poziomu kosztów wynagrodzenia. W wyroku KIO 323/23 z 21.02.2023 r. czytamy: Dodatkowo, zauważenia wymaga, że ustawa Pzp nie definiuje, jaki rodzaj dowodów zobowiązany jest złożyć wykonawca wykazując realność zaoferowanej ceny. W orzecznictwie utrwalony jest zaś pogląd, że w określonych okolicznościach, za dowód mogą być uznane wyjaśnienia złożone przez wykonawcę i zaprezentowana kalkulacja kosztów. Wobec powyższego zarzut uznać należy za niezasadny.

Ponadto oświadczam, że kalkulacja wszystkich wynagrodzeń jest zgodna z przepisami kosztów pracy, których do ustalenia ceny nie od minimalnego wynagrodzenia za albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a także z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok KIO 2422/25 z 16.07.2025 r., w którym Izba wskazała, że zapewnienie w wyjaśnieniach ceny (w formie oświadczenia) o zgodności kalkulacji kosztów z przepisami prawa pracy stanowi dowód uwzględnienia tego wymogu w wyliczeniach.

Usługa pełnienia nadzoru inwestorskiego jest świadczeniem, którego koszt stanowią głównie nakłady za pracę osób wykonujących świadczenie (zasadniczy koszt stanowi czynnik ludzki). Na jego wysokość wpływa ponadto zakres nadzorowanych robót oraz czas trwania inwestycji. Na przedstawioną w niniejszych wyjaśnieniach kalkulację składają się zasadnicze kategorie kosztów, takie jak:

- Wynagrodzenie inspektorów nadzoru poszczególnych branż uwzględniające zakres i czas trwania nadzorowanych robót;
- Koszty dojazdu inspektorów na teren inwestycji.

Podsumowując zaproponowana przez nas cena zawiera wszystkie konieczne składniki ceny a ze względu na dużą konkrecję na rynku nadzorów, znaczne ograniczenie kosztów własnych, chęć pozyskania zamówienia dla wolnego personelu została skalkulowana w sposób rzetelny z założeniem zysku nie odbiegającego od średniej rentowności firm z branży nadzorów oraz innych zamówień publicznych.

Podsumowując, zarówno niniejsze wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, jak i również kalkulacja wraz z załącznikami stanowiącymi integralną część owych wyjaśnień, ukazują, że cena, o której mowa w treści wezwania nie jest rażąco niska. Zgodnie z treścią wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 października 2018 r. (sygn. akt KIO 1972/18) „niewątpliwie można natomiast sformułować jeden generalny postulat, który przy ocenie wyjaśnień wykonawców powinien być bezwzględnie egzekwowany – wyjaśnienia powinny być konkretne, jasne, spójne i adekwatne do danego przedmiotu zamówienia”. Niniejsze wyjaśnienia noszą wszystkie wymieniane w orzecznictwie cechy i tym samym zasługują na uwzględnienie przez Zamawiającego. Wskazania wymaga również fakt, że orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że „za cenę rażąco niską uważana jest cena nierealistyczna, niewiarygodna w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień i innych ofert. O cenie rażąco niskiej można mówić, gdy oczywiste jest, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę za podaną cenę byłoby nieopłacalne. O zjawisku rażąco niskiej ceny będziemy mówili, kiedy cena w stosunku do przedmiotu zamówienia będzie ceną odbiegającą od jego wartości, a różnica ta nie będzie uzasadniona obiektywnymi względami pozwalającymi wykonawcy bez strat i finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne, to zamówienie wykonać” – wyrok KIO z 21 września 2016 r., sygn. akt KIO 1640/16. Nie sposób uznać ceny zaoferowanej przez Wykonawcę za spełniającą powyższe kryteria.

Zdaniem Wykonawcy składającego niniejsze pismo, niniejsze wyjaśnienia potwierdzają, iż cena ofertowa jest rzeczywista i wynika z realnych kosztów powstałych podczas realizacji tego typu usług, gwarantując wykonanie wszystkich obowiązków wymaganych warunkami zamówienia od Wykonawcy przez Zamawiającego. Niniejsze wyjaśnienia czynią zaś zadość wezwaniu Zamawiającego i zasługują tym samym na uwzględnienie.

Zaproponowana przez Naszą Spółkę cena pozwala wykonać rzetelnie usługę zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ (...).

Ponadto, Izba ustaliła, że w piśmie z dnia 18 sierpnia 2025 r. w odniesieniu do wezwania, pismo znak WZP.2910.70.2025 z dnia 11 sierpnia 2025 r., w sprawie złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie rażąco niskiej ceny dot. postępowania na wykonanie zamówienia Przystępujący złożył następujące wyjaśnienia w zakresie:

„(...) 1) Zgodności z przepisami dotyczącymi 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

W wymaganiach Zamawiającego zawartych w Specyfikacji Warunków Zamówienia i projekcie umowy (§ 5 Przedstawiciele stron) wskazano, iż obecność pozostałych inspektorów branżowych, w tym przypadku inspektora robót drogowych, sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych powinna być zapewniona „w okresach prowadzenia tych robót, w tym podczas badań oraz odbiorów, w zależności od specjalności, stosownie do wymagań technologicznych realizowanych prac oraz na każde żądanie Kierownika Projektu i zgłoszenie Wykonawcy robót budowlanych”, bez wskazania minimalnej liczby pobytych na budowie w tygodniu dla w/w Inspektorów branżowych. Oferent założył na etapie wyceny dla inspektorów robót sanitarnych, energetycznej i teletechnicznej średnio **jedną wizytę** w ciągu tygodnia po około 5 godzin (wraz z dojazdem z Gorzowa Wlkp.) przez cały okres trwania kontraktu. Ze względu na konieczność opracowywania i sprawdzania wymaganych dokumentów uwzględniono również 3 godziny tygodniowo pracy biurowej niezbędnej do prawidłowej realizacji zamówienia. Sumując powyższe, inspektorzy robót sanitarnych, energetycznych, teletechnicznych będą poświęcać i miesięcznie po 32-34 godzin pracy. Jest to około 20% czasu z pełnego etatu zatrudnienia. Dla celów ofertowych przyjęto zatrudnienie w wymiarze 25% etatu. Całkowity koszt pracodawcy w kwocie 5 790,00 PLN wynikający z pełnego etatu (przyjęto już prognozę dla roku 2026), przy zatrudnieniu na minimalne wynagrodzenie (4 806,00 PLN brutto), miesięczny koszt pracownika będzie wynosił $0,25 * 5 790,00 \text{ PLN} = 1 447,50 \text{ PLN}$. W okresie trwania kontraktu łączny koszt inspektorów nadzoru robót sanitarnych, energetycznych i teletechnicznych wynosić będzie $3 * 1 447,50 \text{ PLN /m-c} * 16 \text{ m-c}$, czyli **69 480,00 PLN**.

Jednocześnie oferent wskazuje, iż część umów z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie czynności związanych z realizacją przedmiotowego zadania będą wykonywane przez te osoby w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej przy miesięcznej stawce netto odpowiadającej wskazanej kwocie.

W kwestii inspektora nadzoru robót mostowych (koordynatora inspektorów) oraz inspektora nadzoru robót drogowych, zakres czynności wynikający z tych funkcji dla przedmiotowego zadania będzie wykonywany przez oferenta (A.Ś.) osobiście w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W zakresie czynności wykonywanych przez oferenta osobiście zawierają się również szeroko rozumiane prace administracyjno-biurowe związane z prowadzeniem korespondencji m. in. Inwestorem oraz Wykonawcą, sporządzaniem raportów miesięcznych, organizowaniem Rad budowy.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że Specyfikacja Warunków Zamówienia nie zabrania łączenia w/w samodzielnych funkcji technicznych, co pozwoliło oferentowi na optymalizację kosztów na etapie wyceny.

1) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

Inspektorzy robót sanitarnych, energetycznych, teletechnicznych zatrudnieni będą na umowę o pracę w wymiarze $\frac{1}{4}$ etatu lub na umowę cywilną-prawną z kwotą wskazana w pkt. 1. Biorąc pod uwagę formy zatrudnienia spełnione będą wobec nich wszystkie wymagania z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego poprzez opłacanie składek wynikających z obowiązków pracodawcy lub w przypadku zawarcia umów z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, obowiązek uiszczania stosownych składek, opłat itp. spoczywać będzie bezpośrednio na tych podmiotach.

2) pozostałych kosztów związanych z realizacją umowy:

a) Koszty dojazdu z biura firmy do placu budowy:

- odległość od biura firmy do placu budowy (Ostrów) ok. 47,5 km, tj. 95 km w obie strony. $95 \text{ km} * 2 \text{ pobyty} * 70 \text{ tygodni} = 13 300 \text{ km}$.

- stawka za 1 km pojazdu o pojemności powyżej 900 cm³ (zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22.12.2022 r. – Dz. U. 2023 poz. 5) używanego do celów służbowych wynosi 1,15 PLN/km.

$13 300 \text{ km} * 1,15 \text{ PLN/km} = \mathbf{15 295 \text{ PLN}}$ - łącznie na cały okres realizacji kontraktu

b) W cenie oferty uwzględniono również wykonanie min. 7 przeglądów gwarancyjnych i sporządzenie protokołów z tych przeglądów:

- przyjęto koszt – **700 PLN x 7 = 4 900 PLN**,

c) Koszty obsługi laboratoryjnej:

- w wycenie uwzględniono koszt wynikający z oferty laboratorium budowlanego Warta-Bau Holding Sp. z o.o. nr

WBH/2025/0575 z dnia 04.08.2025 r. Na podstawie własnego doświadczenia laboratorium budowlanego Warta-Bau Holding Sp. z o.o. oraz zakresu realizowanej inwestycji przedstawiono oferentowi koszt badań kontrolnych w kwocie **9 800 PLN netto**,

c) Koszty obsługi geodezyjnej oraz wynajmu powierzchni biurowych na potrzeby organizacji rad budowy:

-w wycenie uwzględniono koszt wynikający z oferty lokalnej pracowni geodezyjnej. Na podstawie własnego doświadczenia pracowni geodezyjnej oraz zakresu realizowanej inwestycji przedstawiono oferentowi koszt kontrolnych pomiarów geodezyjnych wraz z wynajmem powierzchni biurowych w kwocie **5 500 PLN netto** za cały okres obowiązywania umowy.

3) kosztów prowadzenia działalności;

W związku z prowadzeniem działalności gospodarczej również w zakresie projektowania koszt biura i tak jest ponoszony przez Wykonawcę i nie został uwzględniony w wycenie, gdyż nie wpływa on na wartość ponoszonych kosztów – stała opłata.

Reasumując oferent na etapie przygotowywania oferty założył, iż całkowite koszty wynikające z obsługi zadania będą wynosić:

$69\,480,00 + 15\,295,00 + 4\,900,00 + 9\,800,00 + 5\,500,00 = 104\,975,00$ **PLN netto**.

Pozostała część obejmuje koszty własne oferenta (inspektor mostowy i drogowy), zysk i ryzyko:

$169\,918,70$ (cena ofertowa) – $104\,975,00$ (koszty) = **64 943,70 PLN**,

co stanowi około 38% wartości złożonej oferty.

Warto podkreślić również fakt, że występują dodatkowe sprzyjające warunki realizacji zamówienia, które obniżają wartość całkowitych kosztów:

- Opisane wcześniej łączenie funkcji inspektora nadzoru robót mostowych oraz drogowych oraz osobista realizacja przez oferenta czynności związanych z pełnieniem tych funkcji, jak również szeroko rozumianą koordynacją prac zespołu nadzoru inwestorskiego,

- Wieloletnia obecność na lokalnym rynku oraz stała współpraca z podmiotami świadczącymi usługi z zakresu m.in. obsługi laboratoryjnej oraz geodezyjnych pozwala na negocjację korzystnych ofert na wykonanie usług z tego zakresu,

- Nieznaczna odległość siedziby firmy oferenta od placu budowy jak również skompletowanie całego zespołu z terenu Gorzowa Wlkp. umożliwiło zoptymalizowanie kosztów dojazdów poprzez podróżowanie zespołu jednym środkiem transportu.

Porównując złożoną ofertę przez Przedsiębiorstwo Inżynieryjne V.E.P z kwotą przeznaczoną przez Zamawiającego jednoznacznie należy uznać, iż przedmiotowa oferta nie nosi znamion rażąco niskiej. Optymalizacja kosztów względem pozostałych oferentów (z odrzuceniem najniższej) wynika przede wszystkim z niewielkiej odległości i osobistej realizacji zadania przez właściciela firmy. Podkreślenia wymaga również fakt, że oferent realizował już kilka inwestycji dla Zarządu Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze i nigdy nie został ukarany ani nawet upomniany za nienależyte wykonywanie swoich obowiązków. Inspektorzy nadzoru są dostępni dla Wykonawcy i Zamawiającego w szerszym zakresie czasowym niż minimalne wymagania co usprawnia realizację zadania. (...)"

Przystępujący do powyższych wyjaśnień załączył:

1.Ofertę – Obsługa laboratoryjna Warta-Bau Holding sp. z o.o.

2.Ofertę – Obsługa geodezyjna i wynajem biura P.P.H.U Mario.

Przechodząc do rozpoznania przedmiotowej sprawy wymaga wskazania, że dla prawidłowej jej oceny konieczne było przeanalizowanie treści zarówno samych wezwań Zamawiającego, jak i do nich wyjaśnień wraz z dowodami, a także uzasadnienia do czynności odrzucenia oferty Odwołującego, bowiem jedynie z niego można wnioskować jakimi motywami kierował się Zamawiający odrzucając ofertę Odwołującego.

Według zapatrywania Izby – Zamawiający, który działa w granicach przepisu art.224 ust.1 ustawy Pzp, który stanowi, że jeżeli zaofferowana 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, jest zobowiązany do jednoznacznego wezwania danego wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny precyzując, które szczegółowe elementy kosztowe badanej ceny oraz według jakiej metody kalkulacyjnej

właściwej dla danej branży gospodarczej wykonawca będzie musiał zaprezentować w celu obalenia zarzutu rażąco niskiej ceny.

W ocenie Izby – nie jest wystarczające przytoczenie w wezwaniu zamawiającego identycznej treści przepisu art.224 ust.3 ustawy Pzp, w myśl którego wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- 4) zgodności z przepisami dotyczącymi 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 (Dz.U. z 2020 r. oraz z 2023 r.) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Natomiast konieczne jest wyraźne określenie w wezwaniu tych elementów cenowych, które mają istotne znaczenia dla stworzenia ceny lub jej istotnej części składowej, a które konkretnie budzą wątpliwości Zamawiającego.

W ocenie Izby - z treści powyższego wezwania, wykonawcy mogli co najwyżej wywnioskować, że Zamawiający oczekuje wyjaśnień odnoszących się do kosztów pracy, co wynika z pogrubionego tekstu.

Izba reprezentuje pogląd, że Zamawiający może uznać złożone wyjaśnienia za niewystarczające lub niekompletne, jedynie w sytuacji, gdy wykonawca nie odniesie się tych elementów cenotwórczych podnoszonych przez Zamawiającego.

Na uwagę zasługuje, że Zamawiający nie żądał od wykonawców w ramach powołanych wyżej wezwań dotyczących wyliczenia ceny szczegółowego wyjaśnienia poszczególnych kosztów wynikających z pkt 16.1. Opisu Przedmiotu Zamówienia, to jest:

- 1) wynagrodzenia wszystkich członków zespołu nadzoru w okresie realizacji zadania,
- 2) zorganizowanie Biura nadzoru, urzędnika stanowiska pracy,
- 3) koszty administracyjne,
- 4) zakwaterowania i delegacji,
- 5) wyposażenia bhp,
- 6) transportu i łączności,
- 7) koszty ubezpieczeń,
- 8) wynagrodzenia wraz z narzutami pracy dodatkowego personelu, wykraczającego poza zakres wskazany w niniejszym Opisie przedmiotu zamówienia oraz wszelkie inne koszty związane z zatrudnieniem i pracą tych osób,
- 9) związane z przeprowadzeniem badań laboratoryjnych, niezależnych od badań przedstawionych przez Wykonawcę robót budowlanych,
- 10) wszystkie inne koszty związane z wymaganiami zawartymi w Opisie przedmiotu zamówienia, związane z prawidłowym wykonaniem usługi oraz zysk.

Jednocześnie – zdaniem Izby – Zamawiający, przy poprawnym sformułowaniu takich szczegółowych wymagań zawartych w wezwaniu, których nie opisał w SWZ, powinien w wezwaniu co najmniej określić wzór kalkulacyjny dla każdego z powyższych elementów ceny.

Próżno szukać w wezwaniach Zamawiającego takich pouczeń skierowanych do wykonawców, a zatem należało uznać, że mieli oni pełną swobodę w prezentowaniu kalkulacji poszczególnych kosztów.

Według zapatrywania Izby – Zamawiający nie wykazał, dlaczego uznał w dowodach przedstawionych przez Odwołującego, że kwoty wymienione w oświadczeniach inspektora sanitarnego, energetycznego, teletechnicznego są nierealne i ewentualnie z jakiego powodu zakwestionował przyjęte przez niego założenia.

Nie jest jasne, dlaczego Zamawiający w uzasadnieniu do czynności odrzucenia oferty Odwołującego z dnia 2 września 2025 r. przyjął automatycznie wadliwość wyceny przez Odwołującego wartości nadzoru archeologicznego, geodezyjnego, geologicznego, geotechnicznego, skoro w ogóle takiej szczegółowej wyceny w tym zakresie nie wymagał,

a także nie żądał wyjaśnień w tym względzie czy określonych dowodów.

Należy również zaznaczyć, że Zamawiający nie wymagał od wykonawcy wskazania dodatkowej wyceny pracy w biurze i pobytów na żądanie, co do których miał zastrzeżenia.

Jeżeli chodzi o informacje dotyczące wykazania modelu pojazdu i dysponowania nim, kosztów ubezpieczenia pojazdu sam Zamawiający przyznał, że brak tych informacji „(...) nie pozwala na obiektywną ocenę podanych informacji co do spalania i kosztów eksploatacji (...)”.

Takie podejście Zamawiającego – w przekonaniu Izby - stanowi naruszenie przez niego przepisu art.224 ust.6 ustawy Pzp, zgodnie z którym 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.

Powyższy przepis prawa należy wyklądać w ten sposób, że czynność odrzucenia oferty wykonawcy z powodu rażąco niskiej ceny ma charakter ostateczny i eliminacyjny, a wobec tego Zamawiający musi dysponować kompletną wiedzą na temat ceny oferty wykonawcy i jest on zobowiązany do prowadzenia wyjaśnienia tej ceny, jeżeli określone wątki cenowe nie zostały przez wykonawcę wyjaśnione z przyczyn zawinionych przez Zamawiającego, który w ogólny sposób sformułował wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a następnie dokonał jej oceny posługując się niepełnymi informacjami oraz przypuszczeniami nie popartymi stosownymi wyjaśnieniami i dowodami, co potwierdza w całej rozciągłości treść uzasadnienia faktycznego do czynności odrzucenia oferty Odwołującego.

Mając powyższe na uwadze Zamawiający nie mógł skorzystać z przepisu art. 226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W takim przypadku w sytuacji niedostatecznego wyjaśnienia ceny ofert wykonawców, Zamawiający powinien nadal kontynuować procedurę wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, tym razem wyraźnie określając w wezwaniu do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny te elementy, które Odwołujący i Przystępujący będą zobowiązani podać i udowodnić.

W tym względzie Izba podzieliła stanowisko Krajowej Izby Odwoławczej zaprezentowane w sprawie o sygn. akt KIO 1036/19, gdzie w wyroku z dnia 25 czerwca 2019 r. wyrażono pogląd, że skierowanie powtórnego wezwania do złożenia wyjaśnień możliwe jest tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i może dotyczyć wykonawcy, który rzetelnie złożył pierwsze wyjaśnienia, np. gdy w świetle złożonych wcześniej wyjaśnień pojawiły się u zamawiającego nowe wątpliwości (podobnie wyrok z dnia 27 września 2018 r., sygn. akt: KIO 1835/18, wyrok z dnia 14 maja 2019 r., sygn. akt: KIO 776/19, wyrok z dnia 21 sierpnia 2020 r., sygn. akt: KIO 1317/20, wyrok z dnia 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt: KIO 1566/20, KIO 1633/20, wyrok z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. akt: KIO 291/21, wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt KIO 806/21, wyrok z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt KIO 888/21, wyrok z dnia 24 czerwca 2021 r. sygn. akt: KIO 1404/21, wyrok z dnia 25 listopada 2021 r. sygn. akt KIO 3231/21, wyrok z 8 lutego 2022 r., sygn. akt 117/22).

W konsekwencji, Izba uznała, że dokonany przez Odwołującego wybór najkorzystniejszej oferty Przystępującego nastąpił w warunkach kolizji z przepisem art.239 ust.1 ustawy Pzp, stosownie do którego Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia z powodu przedwczesnego wyboru oferty Przystępującego, który zaoferował ofertę z wyższą ceną wyższą niż oferta Odwołującego.

Ostatecznie, Zamawiający był zobowiązany do prowadzenia postępowania wyjaśniającego rażąco niską cenę na równych zasadach zapewniających uczciwą konkurencję w myśl przepisu art.16 pkt 1 ustawy Pzp, co oznacza, że jeżeli wyjaśnia on określone okoliczności związane z badaną cenę, to powinien kierować własne wątpliwości w takim samym zakresie i stopniu w stosunku do innych wykonawców znajdujących się w podobnej sytuacji procesowej.

W tym stanie rzeczy, uznając, iż powyższe naruszenia przepisów ustawy miały i mogły mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, Izba na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, postanowiła odwołanie uwzględnić.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 589 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem przepisów 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, na zasadzie art.553 w związku z art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący: