

Sygn. akt: KIO 4789/25, KIO 4796/25

WYROK
z dnia 15 grudnia 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Justyna Tomkowska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **12 grudnia 2025 roku w Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **3 listopada 2025 roku** przez wykonawców:

1) ZBM Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (Odwołujący) – KIO 4789/25;

2) A Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej („Odwołujący1”) – KIO 4796/25

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – **Centralny Port Komunikacyjny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie**

przy udziale wykonawców **Przystępujących** zgłaszających przystąpienie **po stronie Zamawiającego**:

1) A Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej – KIO 4789/25;

2) BBF Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu – KIO 4789/25, KIO 4796/25

orzeka:

I. KIO 4789/25:

1. Oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża **Odwołującego ZBM Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie** w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnastu tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwołującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika; a także kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika

2.2. zasądza od **Odwołującego - ZBM Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie** na rzecz **Zamawiającego - Centralnego Portu Komunikacyjnego Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie** kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

II. KIO 4796/25

1. Oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża **Odwołującego1 - A Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej** w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnastu tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego1** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwołującego1** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od **Odwołującego1 - A Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej** na rzecz **Zamawiającego - Centralnego Portu Komunikacyjnego Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie** kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do **Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych**.

Przewodnicząca:

.....

UZASADNIENIE

Zamawiający: Centralny Port Komunikacyjny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp”) pn. <<Świadczenie usług Inżyniera Kontraktu dla zadania „Budowa korytarzy transportowych dojazdowych przy budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego”>>. Ogłoszenie

o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 08 kwietnia 2025 r., Dz.U. S: 69/2025, pod numerem 225111-2025

KIO 4789/25

Dnia 3 listopada 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 505 ust. 1 i art. 513 ustawy Pzp odwołanie złożył podmiot ZBM Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, dalej jako „Odwołujący”.

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 24 października 2025 roku, zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uścił wpis w wymaganej wysokości.

Odwołanie złożono wobec czynności polegających wyborze oferty najkorzystniejszej BBF sp. z o.o. (dalej jako: „BBF”) oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego.

Odwołanie złożono wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

1. badaniu i ocenie złożonych ofert,
2. zaniechaniu należytego wyjaśnienia treści oferty Odwołującego,
3. odrzuceniu oferty Odwołującego,
4. dokonaniu wyboru oferty złożonej przez BBF jako najkorzystniejszej,
5. zaniechaniu wyboru oferty złożonej przez Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucał naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

1) art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp oraz art. 17 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt. 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1, ust. 2, ust. 5, ust. 6 ustawy Pzp oraz w zw. z art. 353(1) K.c. poprzez:

a) prowadzenie postępowania w sposób nie zapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz w sposób przejrzysty, proporcjonalny oraz nie zapewniający najlepszej jakości usług uzasadnionej charakterem zamówienia,

w ramach środków, które Zamawiający może przeznaczyć na jego realizację oraz uzyskania najlepszych efektów zamówienia,

b) zaniechaniu należytego wyjaśnienia treści oferty Odwołującego oraz bezpodstawne odrzucenie jego oferty, w sytuacji w której Odwołujący złożył szczegółowe wyjaśnienia z dowodami w zakresie braku rażąco niskiej ceny (dalej: rnc) oraz wykazał, że złożona przez niego oferta nie jest rażąco niska,

c) bezpodstawne przyjęcie, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia rnc są lakoniczne i ogólnikowe oraz że Odwołujący nie wyjaśnił / nie uzasadnił podanej w ofercie ceny lub kosztu,

d) odrzuceniu oferty Odwołującego jako czynności nieproporcjonalnej do postawionych mu zarzutów w piśmie z dnia 24 października 2025 r. oraz odnoszących się do nieistotnych części składowych oferty,

2) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez wybór oferty, która nie jest ofertą najkorzystniejszą.

Odwołujący wnosił o:

1. unieważnienie wyboru oferty najkorzystniejszej,
2. unieważnienie odrzucenia oferty Odwołującego,
3. dokonanie ponownego badania i oceny ofert,
4. dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Odwołujący wskazał, że jest wykonawcą, który ma interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia. Odwołujący złożył ofertę, której treść odpowiada warunkom zamówienia, wykazał spełnianie warunków udziału w postępowaniu i brak podstaw do wykluczenia z postępowania oraz ubiegał się o udzielenie mu zamówienia. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp może ponieść szkodę, bowiem gdyby Zamawiający postąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp, to nie dokonałby odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego oraz nie dokonałby wyboru oferty BBF, gdyż to oferta Odwołującego powinna być uznana za najkorzystniejszą. Zamawiający doprowadził zatem do sytuacji, w której Odwołujący utracił szansę na uzyskanie zamówienia oraz na osiągnięcie zysku, który Odwołujący planował osiągnąć w wyniku jego realizacji (lucrum cessans).

W uzasadnieniu zarzutów podano, że kwota jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia to: 11 473 381,60 PLN. W postępowaniu złożonych zostało 26 ofert, z czego 22 zostało odrzuconych. Zamawiający odrzucił m.in. wszystkie oferty, które znajdowały się w założonym przez niego budżecie.

Wynagrodzenie przewidziane za wykonane zamówienie Zamawiający określił jako ryczałtowe za kompleksowe pełnienie obowiązków Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją Zadań Inwestycyjnych obejmujących budowę i przebudowę dróg - korytarzy transportowych nr 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12. Zamawiający określił, że przedmiotem zamówienia jest

w szczególności świadczenie usług polegających na nadzorze technicznym i merytorycznym przez cały okres realizacji Zadań Inwestycyjnych oraz okres rękojmi za wady i gwarancji jakości (z zastrzeżeniem postanowień Umowy regulujących okres jej realizacji), obejmujących kompleksowe doradztwo, zarządzanie Zadaniem Inwestycyjnym, organizację, nadzór

i koordynację całego procesu inwestycyjnego związanego z realizacją Zadań Inwestycyjnych.

Co do zasady w umowach, w których przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe ma to o tyle doniosłe znaczenie prawne, iż ryczałt stanowi wynagrodzenie za całość prac niezbędnych do realizacji przedmiotu zamówienia, niezależnie od ich rzeczywistych rozmiarów i kosztów. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym, wykonawca nie jest zobowiązany do przedstawiania szczegółowej kalkulacji ceny oferty z rozbiem na ceny jednostkowe, nawet w toku wyjaśniania elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny (wyrok KIO z dnia 10 czerwca 2020 r., KIO 511/20.).

W konsekwencji przyjmuje się, że: w przypadku ceny ryczałtowej za wykonanie zamówienia, wykonawca zobowiązany jest tylko ująć wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, a ustalona kwota wynagrodzenia za wykonanie zamówienia jest niezmienna. Ponadto, przy wynagrodzeniu ryczałtowym, w kontekście wymogów wynikających z legalnej definicji ceny, nie jest więc ważna struktura wewnętrzna ceny tj. ceny jednostkowe (bo wynagrodzenie jest jedno i z góry określone wartością jednej ceny ryczałtowej, którą zamawiający ma zapłacić wykonawcy). Przy cenie ryczałtowej załączone do oferty kosztorysy, czy formularze cenowe mają tylko charakter informacyjny i jeśli nic innego nie wynika z treści SIWZ (aktualnie SWZ), wykonawcy mogą swobodnie przenosić koszty pomiędzy pozycjami kosztorysu/formularza cenowego. Pokreślić należy, że wykonawca nie ma obowiązku aby każdą jedną z cen jednostkowych ustalić na poziomie rentownym. Wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy i jego decyzji w tym zakresie. Wysokość ceny jednostkowej w danej pozycji nie dowodzi, że wykonawca nie wliczył koniecznych kosztów i nakładów, gdyż mógł je wliczyć w innej zbliżonej pozycji opisu – np. wyroki z dnia 24 lipca 2020 r., KIO 1428/20, z dnia 30 listopada 2020 r., KIO 2961/20.

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający ustalił wagę ceny oferty na 100%.

W rozdziale III pkt. I.6 SWZ Zamawiający wymagał, aby osoby wykonujące czynności w zakresie funkcji administracyjnych, biurowych i pomocniczych, których wykonanie polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r – Kodeks pracy, były zatrudnione na umowę o pracę. Jednocześnie Zamawiający dopuścił do udziału podwykonawców przy realizacji zamówienia i nie zastrzegł obowiązku osobistego wykonania przez Wykonawcę kluczowych części zamówienia – Rozdział VIII ust. 1 SWZ.

Zamawiający w toku badania i oceny ofert, wezwał Odwołującego do udzielenia wyjaśnień w zakresie wysokości zaoferowanej ceny. W tym celu Zamawiający w oparciu o art. 224 ust. 2 pkt. 1 ustawy Pzp wystosował do Odwołującego wezwanie z dnia 17.07.2025 r.

w którym zobowiązał Wykonawcę do wyjaśnienia wysokości zaoferowanej ceny.

Zamawiający zobowiązał Wykonawcę do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę. Jednocześnie Zamawiający zobowiązał Wykonawcę do przedłożenia:

- a) kalkulacji swoich kosztów według przedstawionego przez Zamawiającego wzoru;
- b) opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12.

Zamawiający wskazał, że oczekuje wyjaśnień w zakresie pkt. 1 – 8 Wezwania.

Wykonawca pismem z dnia 01.08.2025 r. przedłożył Zamawiającemu pełne wyjaśnienia oraz przedłożył dowody na ich poparcie. Wykonawca odniósł się do wszystkich wątpliwości Zamawiającego wskazanych w wezwaniu. Dodatkowo Wykonawca wypełnił przedłożony wraz z Wezwaniem wzór kalkulacji ceny. Wskazać należy, że największy koszt wykonania usług jakie są przedmiotem postępowania w szczególności opiera się na kosztach pracy. Dlatego też oprócz szczegółowego odniesienia się przez Wykonawcę do pkt. 1-8

z Wezwania, Wykonawca szczegółowo uzasadnił poczynione przez siebie założenia

w zakresie kosztów pracy, w tym wartości roboczogodziny, która nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dodatkowo Wykonawca wyjaśnił, że w ofercie uwzględnił także koszty wynikające z ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (PPK), koszty związane z narzutami, urządzeniem stanowiska pracy, wyposażenia, szkoleń BHP, transportu i łączności, badań laboratoryjnych, urlopów i zwolnień lekarskich. Wykonawca przedstawił kalkulację kosztów pracownika i pracodawcy.

Wykonawca wskazał, że część personelu może być zaangażowana w realizację projektu w oparciu o inne umowy cywilnoprawne, czy B2B z ustalonym wynagrodzeniem ryczałtowym.

Odwołujący szczegółowo wyjaśnił Zamawiającemu sposób rozliczania wynagrodzenia z personelem wykonującym samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. W złożonych wyjaśnieniach Odwołujący przedstawił Zamawiającemu założenia oferty, sposób zarządzania procesem świadczonych usług, sposób wyliczenia ceny i elementów, które miały niewątpliwie znaczenie w ustalaniu jej wysokości. Jako załącznik do wyjaśnień Odwołujący złożył szczegółową kalkulację ceny ofertowej, uwzględniającą koszty osobowe i administracyjne związane z realizacją zadania, według wzoru i wymagań Zamawiającego.

Dodatkowo Odwołujący wyjaśnił i wskazał jaki przewidział zysk i z czego wynika jego założona wysokość. Podniósł, że zaoferowana cena oraz sposób finansowania usług nie stanowi formy niedozwolonej pomocy publicznej, że Wykonawca nie korzysta z dotacji, dopłat ani innych mechanizmów zakłócających warunki konkurencji. Ponadto wskazał, że wszystkie osoby zaangażowane w realizację umowy będą zatrudnione zgodnie z przepisami Kodeksu pracy lub innych obowiązujących form zatrudnienia, odprowadzane będą wszelkie należne składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz podatki, a realizacja usług nie będzie wiązać się bezpośrednio z emisją szkodliwych substancji ani produkcją odpadów. Wykonawca podniósł, że stosuje dobre praktyki środowiskowe, w tym ograniczenie zużycia papieru, wykorzystanie elektronicznych narzędzi komunikacji, oraz w razie potrzeby wspiera Zamawiającego w ocenie wpływu inwestycji na środowisko.

Wykonawca wyjaśnił, że dysponuje już pracownikami, którzy prawdopodobnie zostaną oddelegowani do świadczenia pracy w ramach przedmiotowego zadania. Na dowód powyższego załączył przykładową umowę o pracę. Prawdą jest, że część informacji z zawartej umowy została zanonimizowana, jednakże wynika to głównie z okoliczności, że na dzień złożenia tej informacji – Wykonawcy nie łączył z Zamawiającym żaden stosunek prawny, który uzasadniłby ewentualne przekazanie mu danych wrażliwych zatrudnionych pracowników.

Co prawda załączona przykładowa umowa o pracę miała zanonimizowaną informację o wysokości wynagrodzenia pracownika, jednakże, w świetle wyjaśnień Wykonawcy (m.in. że wynagrodzenie nie będzie niższe niż minimalne wynagrodzenie za pracę) oraz przedstawionych w wyjaśnieniach kalkulacji płacy pracownika, pozostaje to bez istotnego znaczenia. Celem bowiem złożenia tego dowodu nie było wykazanie Zamawiającemu jakie dokładnie stawki Wykonawca stosuje / uwzględnił w złożonej ofercie, ale fakt, że dysponuje już wymaganą osobą na stanowisko biurowo – administracyjne oraz że osoba ta jest już zatrudniona na umowę o pracę. Wyjaśnienie bowiem stawek w złożonej ofercie znalazło się w przedstawionej, szczegółowej kalkulacji kosztów pracowniczych.

W wyjaśnieniach rnc Odwołujący powołał się także na posiadane przez siebie certyfikaty ISO, OHSAS, planowane zlecenie części zamówienia podwykonawcom oraz posiadane doświadczenie w realizacji analogicznych zamówień, w tym fakt ukończenia

w ostatnim czasie dużych kontraktów, co pozwoli mu na wykorzystanie na przedmiotowym zadaniu wyposażenia biura będącego już w posiadaniu Wykonawcy, bez potrzeby ponoszenia znacznych wydatków na jego wyposażenie. Wykonawca powołał się także na swoje zasoby lokalowe i osobowe, posiadane zaplecze w Warszawie, stosowane rozwiązania i urządzenia (serwer umożliwiający dostęp zdalny do całej korespondencji i dokumentacji technicznej ATMAN, aplikacje TEAMS, OFFICE 365, Instrukcja kancelaryjna), schematy działania, procedury działań zespołu organizację zarządzania i nadzoru inwestorskiego. Jako dowód Odwołujący przedłożył: wypis z ewidencji posiadanego wyposażenia biurowego, zestawienie posiadanych środków transportu, kopię umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych

z zestawieniem posiadanych numerów seryjnych kart SIM, Certyfikaty ISO, zestawienie zrealizowanych kontraktów, Instrukcję kancelaryjną, przykładową umowę o pracę, dowody prawidłowej realizacji innych zadań na rzecz zamawiających, wykaz kontraktów zrealizowanych przez Spółkę.

Odwołujący wskazał, że założył zatrudnienie personelu miejscowego, co przelożyło się na uzyskanie oszczędności ze względu m.in. na brak konieczności kalkulowania kosztów związanych z zakwaterowaniem, delegacjami, dietami, podróżami służbowymi. Znaczący wpływ na cenę złożonej oferty Odwołujący wskazał także w posiadaniu biura centrali swojej firmy znajdującego się przy ul. Cybernetyki w Warszawie, w pełni wyposażonego wraz z zapewnioną, pełną obsługą sekretariatu przewidzianego do realizacji przedmiotowej usługi.

Tym samym Wykonawca zaoszczędził środki, które w innym wypadku musiałyby przeznaczyć na najem dodatkowej powierzchni biurowej czy jej eksploatację. Wykonawca wskazał także że opłaty za media w tym lokalu ponosi w formie ryczałtu, niezależnie od faktycznego zużycia. Pełne wyposażenie biura Wykonawcy, w tym odpowiednia ilość sal konferencyjnych będzie umożliwiać przeprowadzanie Rad Budowy czy Narad Technicznych bez konieczności ponoszenia z tego tytułu dodatkowych opłat. Jako dowód realności poczynionych w tym zakresie założeń, Wykonawca przedłożył umowę najmu lokalu.

Wykonawca wskazał na kończące się obecnie kontrakty infrastrukturalne, co również wpłynęło na wysokość zaoferowanej przez Wykonawcę ceny. Znaczna podaż personelu wpływa bowiem na możliwość wynegocjowania

niższych stawek wynagrodzenia. Również aspekt samozatrudnienia miał znaczenie przy obniżeniu bezpośrednich kosztów zatrudnienia personelu. W złożonych wyjaśnieniach Wykonawca odniósł się także do sposobu zarządzania projektami w oparciu o swoje autorskie opracowanie Organizacji i Metodologii Nadzoru Inwestorskiego – każdorazowo adaptowane do realizacji konkretnej umowy.

Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego wskazał, że Wykonawca nie próbował wykazać wysokości większości kosztów ogólnych, w szczególności kosztów badań i pomiarów, kosztów ekspertyz, opinii, doradztwa i usług wspierających kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego, kosztów pozyskania wymaganych polis oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wskazał jednak należy, że koszty te nie determinują istotnych części składowych ceny oferty, a w istocie są kosztami drobnymi i pobocznymi. Bowiem przy umowach o świadczenie usług to koszty osobowe są determinujące wysokość przyjętej ceny oferty, a nie drobne, jednorazowe koszty poboczne.

Po otrzymaniu ww. wyjaśnień, Zamawiający czynnością z dnia 24.10.2025 r. odrzucił ofertę Odwołującego, jako jedną z 22 odrzuconych ofert, powołując się na art. 226 ust. 1 pkt. 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oraz wskazując jako podstawę faktyczną czynności wyjaśnienia Odwołującego za pismem z dnia 01.08.2025 r.

Zamawiający uzasadniając odrzucenie oferty Odwołującego wskazał, że przedłożone przez niego wyjaśnienia i dowody nie są wystarczające, gdyż nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a skąpy materiał dowodowy nie potwierdza ponoszonych kosztów na przedstawionym poziomie. Zamawiający zdaje się nie zauważać, że przygotowane wyjaśnienia mają wyjaśniać przyjęte przez Wykonawcę założenia, a nie faktycznie już ponoszone koszty. Wszak koszty te jeszcze faktycznie nie powstały, tym samym Wykonawca co najwyżej może przedłożyć założenia i dowody, które te założenia co najmniej uprawdopodobnią. Tak też uczynił Odwołujący. Zamawiający wskazał wzór kalkulacji ceny jaki go interesował na etapie wyjaśnień, a zgodnie z tym wzorem Odwołujący przedłożył wyliczenia. W Wezwaniu do złożenia wyjaśnień brak jest wzmianki, że oprócz podstawowych kosztów jakie wiążą się z wykonaniem tego typu zamówienia (koszty pracownicze / osobowe), Zamawiający zainteresowany jest także m.in. kosztami gwarancji, badań czy opinii. Wszak koszty te są kosztami pobocznymi, nie determinującymi kosztów ceny oferty.

Poziom ogólności złożonych wyjaśnień zarzucany Odwołującemu winien być oceniany w kontekście poziomu szczegółowości wezwania Zamawiającego. To bowiem wezwanie Zamawiającego określa ramy (zakres) wyjaśnień, których powinien udzielić wykonawca. Przyjmuje się zatem, że wezwanie do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ustawy Pzp powinno być precyzyjne, wskazywać elementy oferty budzące wątpliwości zamawiającego, tak aby wykonawca mógł się do nich odnieść i udzielić odpowiednich wyjaśnień. Zamawiający nie może bowiem stawiać wykonawcy w sytuacji, aby ten domyślał się, które elementy wyceny oferty zostały przez niego zakwestionowane i które budzą jego wątpliwości. Zamawiający, wzywając wykonawcę w sposób ogólny, nie może oczekiwać, że wykonawca w takiej sytuacji szczegółowo przeanalizuje każdą pozycję cenową oferty, czy też każdy element czynności / zobowiązania jakie będzie musiał wykonać w ramach realizacji danej umowy. W sytuacji gdy wezwanie zamawiającego nie będzie odnosiło się do konkretnych elementów oferty wykonawcy i będzie ono w swej treści ogólnym zapytaniem, to nieuprawnione będzie stawianie wykonawcy zarzutu, że wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny są ogólnikowe lub że wykonawca nie sprostął ciężarowi dowodowemu wynikającemu z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp (np. wyrok KIO 641/23, wyrok KIO z dnia 1 września 2023 r. sygn. akt KIO 2446/23; wyrok KIO z dnia 20 stycznia 2023 r. sygn. akt KIO 65/23).

W postępowaniu Odwołujący wyjaśnił i wskazał, jaki jest przewidziany przez niego i założony w ofercie do osiągnięcia zysk.

W odpowiedzi na Wezwanie z dnia 17.07.2025 r. do złożenia wyjaśnień i dowodów, Odwołujący przedłożył tak szczegółowe wyjaśnienia, jak i dowody na poparcie prawidłowości skalkulowanej przez siebie ceny, w tym szczegółową kalkulację ceny. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Zamawiający nie sformułował w zasadzie żadnych konkretnych zarzutów co do wyjaśnień złożonych za pismem z dnia 01.08.2025 r., w istocie skupiając się jedynie na tym, że dowody przez niego przedłożone nie są wystarczające do uzasadnienia przyjętej ceny.

Uwadze Zamawiającego umknęła okoliczność, że zgodnie z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp: „*W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:*

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.”

Zamawiający w oparciu o powyższą podstawę prawną skierował do Odwołującego Wezwanie z dnia 17.07.2025 r. W oparciu o tę samą podstawę prawną Zamawiający skierował wezwanie do jeszcze 21 innych oferentów i ostatecznie wybrał ofertę, która jest poza jego założonym budżetem. A biorąc pod uwagę, że w postępowaniu złożone oferty opiewały na kwoty od 6 705 328,78 zł do 35 674 632,18 zł, to sam rozstrzał złożonych ofert spowodował, że większość z nich wypełni przesłanki z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp. Przy czym zauważyć należy, że Zamawiający nie zastosował w przypadku Odwołującego przesłanki z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, a tym samym żadna część oferty Odwołującego nie budziła jego wątpliwości pod kątem rażąco niskiej ceny czy też możliwości realizacji zamówienia.

Co prawda ustawa Pzp nie definiuje pojęcia rażąco niskiej ceny, to jednak przyjąć należy, że jest to cena nierealistyczna, niewiarygodna, oderwana od realiów rynkowych, za którą nie jest możliwe wykonanie zamówienia w należyty sposób i która wskazuje na zamiar realizacji zamówienia poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalająca na wygenerowanie przez niego zysku. O cenie rażąco niskiej można mówić wówczas, gdy oczywiste jest, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę byłoby dla niego nieopłacalne. Przyjmuje się, że wyjaśnieniu ma podlegać: „zaoferowana cena lub koszt lub ich istotne części składowe”. O ile w Wezwaniu z 17.07.2025 r. na str. 1 Zamawiający wskazał, że wyjaśnieniu ma podlegać cena oferty Wykonawcy, o tyle już na przełomie stron 1 i 2-giej Wezwania, Zamawiający w istocie ograniczył je do swojego wzoru kalkulacji i Zadania 4 – Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12. W istocie więc to powyższe kwestie były w centrum zainteresowania Zamawiającego, a nie kwestie dot. gwarancji, polis, czy ekspertyz, jak następnie wskazuje w piśmie uzasadniającym odrzucenie oferty Odwołującego.

Skoro Zamawiający jako profesjonalista w Wezwaniu z dnia 17.07.2025 r., uznał że istotną częścią oferty Odwołującego jest Zadanie nr 4 – Nadzór nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12 i nie odniósł się do „kosztów badań i pomiarów, kosztów ekspertyz, opinii, doradztwa i usług wspierających kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego, kosztów pozyskania wymaganych polis oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy”, to dlaczego w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego te właśnie koszty zostały przez Zamawiającego wskazane jako niewykazane?

W świetle zakresu przedmiotu zamówienia, który jednak dotyczy pełnienia nadzoru inwestorskiego, wykonywanie dodatkowych, drobnych, bieżących czynności, towarzyszących niejako głównemu zadaniu, takich jak: przygotowywanie badań, opinii, ekspertyz, pozyskanie polis czy gwarancji nie stanowią istotnych części składowych ceny złożonej oferty. Są to czynności poboczne, towarzyszące głównemu zadaniu jakim jest pełnienie nadzoru inwestorskiego. A w umowach, które dotyczą świadczenia usług, to właśnie koszt personelu stanowi podstawowy (istotny) element ceny oferty wpływający na jej ostateczną wysokość.

W zakresie natomiast przyjętych przez Odwołującego kosztów pracowników i współpracowników, Zamawiający nie wniósł żadnych uwag, przyjmując je za prawidłowo wycenione i ujęte w cenie oferty. A skoro tak, to brak jest podstaw prawnych i faktycznych do stawiania Odwołującemu zarzutu braku obalenia domniemania rażąco niskiej ceny. Skoro Odwołujący podniósł, że dysponuje lokalami w Warszawie, wyposażonymi salami konferencyjnymi, które mogą służyć na potrzeby organizacji Rad Budowy, Narad Technicznych czy prowadzenia telekonferencji to znaczy, że Wykonawca nie będzie ponosił z tego tytułu żadnego dodatkowego kosztu (zasoby własne).

Odwołujący uważa, że przedłożył nie tylko obszernie wyjaśnienia w zakresie rnc, ale także szereg dowodów na ich poparcie. Zamawiający miał możliwość zweryfikowania prawidłowości ceny oferty Wykonawcy, jednakże skupił się na drobnych, nieistotnych kwestiach, które nie miały żadnego wpływu na ostateczny kształt złożonej oferty. Ustawa Pzp nie określa katalogu dowodów, które wykonawca zobowiązany jest złożyć Zamawiającemu w celu uzasadnienia racjonalności i rynkowej wyceny swojej oferty. Oznacza to więc, że każdy dowód, który w ocenie wykonawcy potwierdza stanowisko prezentowane w wyjaśnieniach, może okazać się przydatny i pomocny Zamawiającemu przy dokonywanej ocenie. Odwołujący wykazał jakie to indywidualne czynniki wpłynęły na to, że mógł zaferować taką, a nie inną (wyższą) cenę. Złożone natomiast przez Odwołującego wyjaśnienia były czytelne, spójne i rzetelne, a dodatkowo potwierdzone złożonymi dowodami i kalkulacjami.

Przyjmuje się, że wykonawca w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego ma obowiązek przedstawić dostępne mu dowody potwierdzające realność przyjętych założeń. Nie oznacza to jednak, że Wykonawca ma obowiązek przedkładania Zamawiającemu wszystkich dokumentów, jakich żąda Zamawiający, choćby najbardziej nawet absurdalnych, w żaden sposób nie powiązanych ze sposobem skalkulowania ceny (wyrok KIO z dnia 10.03.2023 r. w sprawie KIO 500/23; wyrok KIO z dnia 17 stycznia 2023 r. KIO 9/23; wyrok KIO z dnia 8.11.2022 r. KIO 2816/22).

Zamawiający dokonując (błędnej) oceny złożonych wyjaśnień Wykonawcy de facto powołał się jedynie na ich „ogólnikowość i lakoniczność”, nie wskazał jakich elementów nie wyjaśnił Wykonawca (oprócz stricte pobocznych), ewentualnie jakich ryzyk czy kosztów nie ujął w cenie oferty. Za wyrokiem KIO z dnia 3 października 2022 r. sygn. akt KIO 2452/22, KIO 2453/22 przyjmując bowiem należy, że: „(...) nie jest wystarczające uzasadnienie odrzucenia oferty

sprawdzać się do wskazania, że wykonawca nie wykazał realności ceny oferty. Zamawiający musi wskazać przykładowo: czego w złożonych wyjaśnieniach brakuje, jakich elementów zamówienia lub wyliczeń nie uwzględniono, dla jakich informacji nie przedstawiono dowodów, które wyliczenia są nierzetelne i dlaczego, które informacje lub dowody są niewiarygodne i dlaczego, które informacje są niespójne, które są niezgodne z postanowieniami swz. Dopiero wskazanie konkretnych okoliczności świadczących o nierzetelności kalkulacji ceny lub o niewystarczających wyjaśnieniach w tym zakresie, daje zamawiającemu podstawę do odrzucenia oferty wykonawcy w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 lub o art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Ciężar dowodu spoczywający na wykonawcy, który złożył ofertę z kwestionowaną ceną, nie zwalnia bowiem zamawiającego z obowiązku przedstawienia uzasadnienia wskazującego na zasadność odrzucenia oferty. Nie oznacza to przerzucania na zamawiającego obowiązku wykazania realności ceny oferty, ale wręcz przeciwnie - stanowi o obowiązku wykazania nierealności ceny tej oferty lub obowiązku wykazania wadliwości wyjaśnień wykonawcy. W sytuacji, gdy zamawiający - jak w niniejszej sprawie - pomija w swojej ocenie złożone dowody i ogranicza się do dokonania nie całkiem adekwatnych porównań w zakresie kosztów, nie można uznać, że wykazał on wadliwość złożonych wyjaśnień i że miał podstawę do odrzucenia ofert z powodu rażąco niskiej ceny."

Zamawiający ograniczył się jedynie do zacytowania treści Wezwania oraz treści udzielonej odpowiedzi. Zachowanie Zamawiającego wskazuje na prowadzenie postępowania z naruszeniem podstawowych zasad procedury przetargowej tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz w sposób przejrzysty, proporcjonalny oraz zapewniający najlepszą jakość usług uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia.

Zamawiający ma obowiązek nie tylko przygotowania, ale i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób proporcjonalny. Zasada proporcjonalności jest dyrektywą, zgodnie z którą zamawiający powinien podejmować w postępowaniu działania adekwatne do osiągnięcia założonego celu, a zastosowane przez niego środki powinny być najbardziej odpowiednie, tj. nieograniczające w sposób nieuzasadniony dostępu wykonawców do postępowania. Przy czym wymóg proporcjonalności dotyczy wszystkich czynności podejmowanych przez zamawiającego w toku postępowania. Jest to jedna z nadrzędnych

w stosunku do dalszych szczegółowych uregulowań Prawa zamówień publicznych (w tym art. 128 ust. 1 ustawy Pzp) zasad udzielania zamówień publicznych, która chroni wykonawców przed skrajnym formalizmem ze strony instytucji zamawiającej np. wyrok KIO z dnia 12 września 2023 r., KIO 2527/23.

Przepisy nie określają przykładowego katalogu dowodów, które wykonawca zobowiązany jest złożyć zamawiającemu w celu uzasadnienia racjonalności i rynkowej wyceny swojej oferty. Możliwe jest przedstawienie zatem każdego dowodu, jednakże musi być on adekwatny do konkretnej sytuacji i stanowić potwierdzenie tego, co wykonawca dowodzi

w swoich wyjaśnieniach (np. wyrok SO z dnia 6 października 2022 r. sygn. akt XXIII Zs 102/22, wyrok SO z dnia 18 lutego 2022 r. sygn. akt XXIII Zs 138/21).

Gdy u Zamawiającego powstała wątpliwość co do przedłożonych wyjaśnień, to powinien dopytać Wykonawcę o nurtujące go kwestie. Zamiast tego Zamawiający odrzucił ofertę Wykonawcy, nie dając mu szansy rozwiązać wątpliwości, które ewentualnie zrodziły się u Zamawiającego po uzyskaniu Wyjaśnień z 01.08.2025 r.

Obowiązkiem Zamawiającego jest nie tylko dbanie o oszczędne wydawanie środków publicznych, lecz także poszukiwanie takiej oferty, która przedstawia najlepszy stosunek jakości przedmiotu zamówienia do posiadanych przez zamawiającego środków finansowych. Podkreślenia wymaga tutaj uzyskanie odpowiedniej proporcji najwyższej jakości do posiadanych środków finansowych, która to przełoży się i zapewni prawidłową realizację przedmiotu zamówienia (np. wyrok SO w Warszawie - XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z dnia 5 grudnia 2022 r., XXIII Zs 139/22).

Zamawiający poza podaniem podstawy prawnej czynności odrzucenia oferty Odwołującego powinien w sposób maksymalnie precyzyjny uzasadnić faktyczne podstawy takiej czynności. Zamawiający ma obowiązek szczegółowego wskazania, jakie okoliczności stanowiły podstawę do przyjęcia, iż oferta wykonawcy podlega odrzuceniu. Wszelkiego rodzaju wady, błędy, nieścisłości oferty należy skonfrontować z dokumentami zamówienia, do których referuje przecież czynność Zamawiającego. Prawidłowe porównanie, daje dopiero możliwość wykonawcy na ocenę prawidłowości czynności zamawiającego i podjęcie określonych działań, w tym skorzystanie ze środków ochrony prawnej (np. wyrok KIO z dnia 14 stycznia 2022 r., KIO 3801/21). W postępowaniu powyższego zabrakło. Zamawiający bowiem ograniczył się do zacytowania treści dokumentów, treści wyroków KIO oraz oceny przedłożonych wyjaśnień jako: „lakonicznych, ogólnikowych”.

Jak wynika z orzecznictwa KIO np. wyrok z dnia 17 kwietnia 2023 r., KIO 880/23: „Niedopuszczalne jest automatyczne uznawanie cen za rażąco niskie - przykładowo wyłącznie na podstawie arytmetycznego kryterium - i odrzucanie ofert o cenach poniżej pewnego poziomu. Arytmetyczne porównanie przedstawione przez odwołującego nie

może jednoznacznie przesądzać o konieczności odrzucenia oferty jego konkurencji, w szczególności, że zarówno wyjaśnienia przystępującego, jak i złożone wraz z nimi dowody, nie dają podstaw do uznania, że cena oferty jest ceną rażąco niską. Okolicznością notoryjną, a więc niewymagającą żadnego dowodu jest fakt, że na cenę oferty ma wpływ cały szereg okoliczności i czynników indywidualnie dotyczących każdego przedsiębiorcy. Zestawienie wartości stanowiących różnicę w cenach nie może stanowić jednoznacznego dowodu, że cena jednego przedsiębiorcy jest realna, a każda niższa cena jest ceną nierynkową. Różne podmioty, o odmiennej historii na rynku, różnej wiarygodności finansowej, różnych relacjach handlowych, właściwym dla siebie potencjale technicznym i zawodowym oraz własnym know-how są w stanie zaoferować różne ceny ofertowe, co nie świadczy o rażąco niskiej cenie, a o prawidłowym działaniu konkurencyjnej gospodarki.

Z doświadczenia życiowego i logiki wynika, że przedsiębiorca, który realizował podobne zamówienia, posiada doświadczenie na danym rynku będzie umiał wybrać bardziej optymalny sposób realizacji zamówienia, lepiej przewidzi ryzyka i nie będzie doliczał nadmiernego buforu bezpieczeństwa, co znajdzie odzwierciedlenie w cenie oferty, co jednak nie zwalnia zamawiającego z dokładnego wyjaśnienia zaoferowanej ceny. Zamawiający powinien też posiadać wiedzę jaki zakres zamówienia przystępujący zrealizuje własnymi siłami, a jaki zasobem podwykonawców, żeby sprawdzić przykładowo czy zaoferowana liczba personelu jest adekwatna do realizacji zamówienia. Nie chodzi o poznanie dokładnych danych podwykonawców, ale o przybliżenie rzędu wielkości prac, w jakikolwiek dający się skwantyfikować wymiar - w granicach zakresowych, procentowych, ponieważ obecnie nie są znane nawet przybliżone te wielkości.

Wprawdzie wynagrodzenie ryczałtowe powoduje, że bezpodstawnym jest oczekiwanie załączenia do wyceny szczegółowego kosztorysu i wyliczenia wszystkich szczegółowych elementów dla każdej z pozycji, jednakże wyjaśnienia ceny powinny dostarczyć zamawiającemu argumentów otrzymanych od przystępującego wskazujących dlaczego w tych pozycjach cena jest realna”.

Wyjaśnienia Odwołującego z dnia 01.08.2025 r. wraz z przedłożoną kalkulacją oraz pozostałymi dowodami należy uznać za wpisujące się w treść Wezwania z dnia 17.07.2025 r. Nie można zgodzić się, że udzielonej wyjaśnienia nie czyniły zadość skierowanemu do Wykonawcy Wezwaniu, skoro obejmowały wszystkie istotne i poruszone przez Zamawiającego części składowe oferty. Ponadto skoro Wykonawca wraz z wyjaśnieniami złożył szczegółowy kosztorys, według wzoru Zamawiającego, który opiewa na pełną kwotę z oferty Wykonawcy, to znaczy że jego wyjaśnienia i wyliczenia odnoszą się do zaoferowanej ceny i zmierzają do wykazania co zostało wycenione, na jaką kwotę i że suma ta daje cenę oferty. Przy czym nie można tu pominąć okoliczności, że cena w tym postępowaniu ma charakter ryczałtowy.

Za Sądem Okręgowym w Warszawie (vide wyrok z dnia 28 września 2023 r. sygn. akt XXIII Zs 150/22), wskazać należy, że przepisy ustawy Pzp nie nakazują konkretnego sposobu wyjaśnienia ceny rażąco niskiej.

Wyjaśnienia Odwołującego były wystarczające i adekwatne do stopnia szczegółowości skierowanego do niego Wezwania. Nie można bowiem pomijać, że celem procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny jest ustalenie, czy za zaoferowaną cenę jest możliwa realizacja przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymogami Zamawiającego.

Wadliwe działanie Zamawiającego doprowadziło także do naruszenia art. 239 ustawy Pzp i jest ich konsekwencją. Skoro bowiem Zamawiający w sposób nieuprawniony dokonał badania i oceny oferty Odwołującego i nie mając ku temu podstaw – odrzucił jego ofertę,

to w sposób nieuprawniony dokonał także badania i oceny oferty BBF, a następnie jej wyboru jako oferty najkorzystniejszej.

Odnosząc się do zarzutu bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego oraz bezpodstawnego wyboru oferty BBF jako najkorzystniejszej, a przez to nierównego traktowania wykonawców, braku zachowania zasady uczciwej konkurencji, przez co postępowanie straciło walor przejrzystości, jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza „Zarzuty naruszenia art. 7 ust. 1 i 3 pzp [obecnie – art. 16 ust. 1 ustawy Pzp] mają charakter niesamoistny, gdyż sprowadza się do wskazania, że do naruszenia tych przepisów doszło w związku z innymi podniesionymi zarzutami. Oznacza to, że zarzuty te nie wymagały odrębnego rozpoznania, gdyż nie wskazują żadnych odrębnych okoliczności” (wyrok z dnia 07 sierpnia 2015 r., sygn. akt KIO 1573/15). Zaś zarzut naruszenia art. 239 ustawy Pzp, w okolicznościach niniejszej sprawy, również nie ma charakteru samoistnego, lecz wynika z konieczności przeprowadzenia powtórnego badania i oceny ofert. Tym samym, uchybienia przedstawione powyżej oraz zasadność wskazanego uzasadnienia do podniesionych zarzutów determinują konieczność unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz dokonania ponownego badania i oceny ofert a następnie dokonania ponownej oceny ofert

z uwzględnieniem oferty Odwołującego. Tym samym, zarzut naruszenia art. 239 ustawy Pzp również nie wymaga odrębnego uzasadnienia, lecz jego zasadność wynika z potwierdzenia przez Izbę zasadności wszystkich pozostałych zarzutów odwołania.

Zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia, zaś zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu najkorzystniejsza oferta to oferta

przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Odnosząc się do wyrażonych w art. 16 pkt 1-3 oraz art. 17 ust. 1 ustawy Pzp zasad prowadzenia przez Zamawiającego postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz

w sposób przejrzysty i proporcjonalny oraz zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów, wskazać należy, że w postępowaniu zasady te doznały poważnego ograniczenia. Zamawiający dokonał odrzucenia oferty Odwołującego w sposób sprzeczny z powołanymi przepisami ustawy Pzp, a następnie wyboru oferty BBF, pomimo że nie jest ona najkorzystniejsza. Zatem taki sposób rozstrzygnięcia postępowania stanowi rażąco naruszenie ww. przepisów.

Wobec powyższego Zamawiający winien unieważnić czynność wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnić czynność odrzucenia oferty Odwołującego, dokonać ponownego badania i oceny ofert, a ostatecznie wybrać ofertę w sposób zgodny z regulacjami ustawy Pzp – a więc ofertę Odwołującego.

KIO 4796/25

W tym samym postępowaniu odwołanie w dniu 3 listopada złożył również wykonawca A. Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej (dalej jako „Odwołujący1”) Odwołanie czyniło zadość wymogom formalnym, Odwołujący1 uścił wpis w wymaganej wysokości, a kopia odwołania została prawidłowo przekazana Zamawiającemu.

Odwołanie złożono od czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

- 1)wyborze oferty BBF Sp. z o.o. (dalej jako: „BBF”) pomimo tego, że to oferta Odwołującego1 powinna zostać wybrana jako oferta najkorzystniejsza;
- 2)odrzuceniu oferty Odwołującego1 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w związku z bezpodstawnym przyjęciem, że zaoferowana przez Odwołującego1 cena jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a złożone wyjaśnienia nie potwierdzają ceny podanej w ofercie;
- 3)ewentualnie zaniechania czynności wezwania Odwołującego1 na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny;
- 4)zaniechanie czynności wskazania konkretnych podstaw faktycznych odrzucenia oferty Odwołującego1;
- 5)zaniechania przeprowadzenia postępowania w sposób zgodny z zasadą uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Odwołujący1 zarzucał Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego1 w związku z bezpodstawnym przyjęciem, że zaoferowana cena jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a złożone przez Odwołującego1 wyjaśnienia nie potwierdzają ceny podanej w ofercie;
- 2)ewentualnie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego1 do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny;
- 3)art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy poprzez zaniechanie wskazania konkretnych podstaw faktycznych odrzucenia oferty Odwołującego1;
- 4)art. 16 pkt 1) ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności przeprowadzenia postępowania w sposób zgodny z zasadą uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Odwołujący1 wnosił o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu:

- 1)unieważnienie czynności wyboru oferty BBF jako oferty najkorzystniejszej;
- 2)przeprowadzenie ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego1;
- 3)ewentualnie wezwanie Odwołującego1 na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny oferty.

Odwołujący1 wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, gdyż jego uwzględnienie spowoduje, że jego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą ofertę. Odwołujący1 może ponieść szkodę działaniem Zamawiającego niezgodnym z prawem

w postaci utraty szansy realizacji zamówienia oraz wygenerowania zysku z tego tytułu.

W uzasadnieniu zarzutów podniesiono, że w Rozdziale XVII Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”) określono zasady obliczenia ceny. Zasady te zostały ogólnie narzucone przez Zamawiającego:

„1. Podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednio i pośrednio, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu Zamówienia oraz podatek od towarów i usług (nie dotyczy Wykonawców zagranicznych, którzy nie są płatnikami podatku VAT w Polsce). (...)

3. Wykonawca określi w Formularzu Cenowym Oferty (Załącznik nr 3a do SWZ) oferowaną cenę za wykonanie przedmiotu Zamówienia, zgodnie z poniższym:

3.1. Wykonawca wskaże w Formularzu Cenowym Oferty w komórkach zaznaczonych kolorem żółtym wartość netto PLN dla następujących korytarzy: 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11, 12, składających się na zakres podstawowy Zamówienia - dotyczy Zadania nr 4 (Zadanie podstawowe). (...)

3.3. Wysokość wynagrodzenia dla Zadań Opcjonalnych w ramach Prawa Opcji 1 będzie stanowić procent (%) sumy wysokości wynagrodzeń dla zadań podstawowych, zgodnie ze wskazanym niezmiennym współczynnikiem procentowym. Powyższa wysokość wynagrodzenia dla Zadań Opcjonalnych w ramach Prawa Opcji 1 zostanie obliczona automatycznie. (...).”

W postępowaniu oferty złożyło (26) dwudziestu sześciu wykonawców, w tym Odwołujący1. Średnia arytmetyczna cen oraz budżetu Zamawiającego wygląda następująco:

- Średnia 17 976 673,43

- Budżet 11 473 381,60

Zamawiający w dniu 17 lipca 2025 r. wezwał na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp Odwołującego1 do złożenia wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny oferty:

„Zgodnie z Rozdz. XVII ust. 1 SWZ podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu zamówienia oraz podatek od towarów i usług (nie dotyczy Wykonawców zagranicznych, którzy nie są płatnikami podatku VAT w Polsce).

W związku z powyższym Zamawiający wzywa do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę.

Wraz z wyjaśnieniami Wykonawca winien przedstawić:

a) kalkulację swoich kosztów, której wzór stanowi załącznik do niniejszego wezwania;

b) opis założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12 (vide Formularz cenowy).

(...)

Wyjaśnienia powinny odnosić się w szczególności do: (...)

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;”

W dniu 18 lipca 2025 r. Zamawiający skierował do Odwołującego1 uzupełnienie poprzedniego wezwania:

„Ponadto, w dniu 17.07.2025 r. Zamawiający otrzymał od jednego z Wykonawców pismo wyrażające następującą wątpliwość co do przywołanego wezwania:

„W związku z otrzymanym wezwaniem do wyjaśnień RNC, prosimy uprzejmie o potwierdzenie, że wyjaśnienia mają dotyczyć tylko kwestionowanej części to jest: Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych (vide Formularz cenowy) w zakresie korytarzy [zanonimizowano – Zam.]”

W odpowiedzi na podniesione wątpliwości Zamawiający zwraca Państwa uwagę na treść akapitu 5. wezwania: „W związku z powyższym Zamawiający wzywa do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny całkowitej oferty, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę. Wraz z wyjaśnieniami Wykonawca winien przedstawić:

a) kalkulację swoich kosztów, której wzór stanowi załącznik do niniejszego wezwania;

b) opis założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12 (vide Formularz cenowy).”

Jak wskazano w wierszu drugim, wyjaśnienia mają dotyczyć wyliczeń ceny całkowitej oferty.

Ponadto, Zamawiający oczekuje złożenia wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów (wiersze pierwszy i drugi przywołanego akapitu), kalkulacji kosztów ceny całkowitej oferty

(lit. a przywołanego akapitu) oraz 2 opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 w zakresie korytarzy wskazanych w lit. b przywołanego akapitu wezwania z dnia 17.07.2025 r.”

Odwołujący1 w dniu 31 lipca 2025 r. przedstawił obszernie wyjaśnienia, w których przedstawił szczegółowe informacje na temat kosztów zatrudnienia personelu, zapewnienia biura, transportu, usług zewnętrznych jak i koszty podwykonawstwa. Do wyjaśnień dołączono (22) dwadzieścia dwa różne dowody. W szczególności Odwołujący1 udzielił

odpowiedzi na pytania Zamawiającego wskazane w treści wezwań.

Zamawiający w dniu 24 października 2025 r. poinformował o wyborze oferty BBF jako najkorzystniejszej oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego1 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że:

„Zamawiający na podstawie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP informuje, że oferta Wykonawcy A. Polska Sp. z o.o., ul. Szyb Walenty 26A, 41-700 Ruda Śląska, Polska (dalej jako: Wykonawca A.), podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP.

Uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty A.:

Dnia 17.07.2025 r. Zamawiający wezwał Wykonawcę A. do udzielenia wyjaśnień wysokości zaoferowanej ceny. W ramach wezwania Zamawiający podkreślił, iż wykonawca zobowiązany jest do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów,

w zakresie wyliczenia ceny, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę. W tym samym akapicie Zamawiający wskazał również, że oczekuje złożenia wraz z wyjaśnieniami kalkulacji kosztów Wykonawcy A., zgodnie ze wzorem załączonym do wezwania, oraz opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie wskazanych w wezwaniu korytarzy.

Zamawiający wskazał również, że złożone wyjaśnienia Wykonawca zobowiązany jest poprzeć stosownymi dowodami potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje,

w szczególności, gdy Wykonawca powołuje się na istnienie po jego stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków, które wpłynęły na sposób ukształtowania ceny.

Dodatkowo Zamawiający zaznaczył, iż w przypadku braku dołączenia do wyjaśnień stosownych dowodów np. z powodu ich nieposiadania, Wykonawca A. zobowiązany jest do złożenia wyjaśnień w tym zakresie uprawdopodobniających okoliczność uniemożliwiającą ich złożenie. Wyjaśnienia miały zostać złożone do dnia 25.07.2025 r.

Ponadto, dnia 18.07.2025 r. Zamawiający przesłał Wykonawcy A. doprecyzowanie,

w którym ponownie podkreślił: Jak wskazano w wierszu drugim, wyjaśnienia mają dotyczyć wyliczeń ceny całkowitej oferty.

Ponadto, Zamawiający oczekuje złożenia wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów (wiersze pierwszy i drugi przywołanego akapitu), kalkulacji kosztów ceny całkowitej oferty

(lit. a przywołanego akapitu) oraz opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 w zakresie korytarzy wskazanych w lit. b przywołanego akapitu wezwania z dnia 17.07.2025 r. [odwołania do akapitu dotyczą 5. akapitu wezwania – przyp. Zam.]

Jednocześnie Zamawiający wydużył termin złożenia wyjaśnień do dnia 01.08.2025 r.

Dnia 01.08.2025 r. Wykonawca A. złożył wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny, lecz Zamawiający nie może uznać tych wyjaśnień oraz załączonych dowodów za wystarczające, gdyż nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Na wstępie należy zauważyć, że wyjaśnienia Wykonawcy A. nie są poparte należyтым materiałem dowodowym. Wykonawca A. na potwierdzenie tez zawartych w wyjaśnieniach oraz kwot przedstawionych w ramach załączonej kalkulacji ceny oferty przedstawia bardzo skąpy materiał dowodowy, który nie potwierdza ponoszenia kosztów na poziomie przedstawionym w wyjaśnieniach oraz kalkulacji.

Wykonawca A. przedstawił w kalkulacji koszty personelu na poziomie ponad 60% wszystkich kosztów łącznie, lecz na potwierdzenie wysokości tych kosztów nie przedstawił dowodów.

Jednocześnie Wykonawca A. skupił się w przedstawionych wyjaśnieniach wyłącznie na aspekcie zgodności kosztów podanych w załączonej kalkulacji z przepisami prawa powszechnego, zupełnie nie odnosząc się do aspektu ich realności.

Należy w szczególności sposób podkreślić, iż sam fakt zgodności wynagrodzenia personelu

z prawem powszechnym nie stanowi o realności kosztów i ich rynkowym (adekwatnym) charakterze w kontekście przedmiotowego zamówienia. Wykonawca A. nie wykazał mimo tego realności przedstawionych kosztów personelu.

Na marginesie tylko można dodać, że dla profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego biorącego udział w kontraktach podobnych do przedmiotowego zamówienia, nie powinno stanowić problemu przedstawienie np. umów o pracę/ umów cywilnoprawnych zawieranych dotychczas z personelem Wykonawcy A., z których wynikałyby stawki potwierdzające, albo chociaż uprawdopodobniające, przedstawioną wysokość kosztów.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że Wykonawca A. przedstawił w zakresie kosztów ogólnych wiele innych, pomniejszych dowodów ponoszonych kosztów, jednak dowody te nie odnoszą się do wszystkich pozycji kosztotwórczych.

Tym samym Wykonawca A. nie udowodnił, że przedstawione koszty biura Inżyniera Kontraktu są rzetelnie skalkulowane i realne.

Co więcej, Wykonawca A. nawet nie próbował wykazać wysokości większości kosztów ogólnych, w szczególności:

- kosztów badań i pomiarów,*
- kosztów ekspertyz, opinii, doradztwa i usług wspierających,*

- kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego (innych niż wymienione w części "Koszty personelu"),
- kosztów pozyskania wymaganych polis ubezpieczeniowych oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które łącznie stanowią ponad 7% wszystkich kosztów.

W świetle poprzedniego akapitu warto zaznaczyć, że łączny poziom kosztów, których realności Wykonawca A. nie udowodnił, stanowi ponad 67% wszystkich kosztów, co potwierdza zasadność odrzucenia oferty Wykonawcy A. ze względu na nieuzasadnienie podanej

w ofercie ceny, gdyż czyni złożone wyjaśnienia gołostownymi.

Należy zaznaczyć, że Wykonawca A. nie złożył żadnych wyjaśnień w związku z brakiem przedłożenia dowodów, które uprawdopodobniłyby okoliczność uniemożliwiającą ich złożenie.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż Wykonawca A. przewidział w załączonej kalkulacji wysokie rezerwy finansowe na poszczególne kategorie kosztów, stanowiące łącznie ponad 25% wszystkich kosztów, oraz wysoki zysk na poziomie ponad 15% wszystkich kosztów.

O ile takie działanie należy uznać za racjonalne z perspektywy zabezpieczenia własnej działalności na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń, w tym nagłych i niekorzystnych zmian rynkowych, tych „zapasów” finansowych w cenie oferty nie można uwzględnić jako dowodu potwierdzającego rzetelność i realność zaoferowanej ceny.

Przede wszystkim trzeba mieć na uwadze, że wobec braku choćby uprawdopodobnienia aż 2/3 kosztów niemożliwym jest dokonanie rzetelnej i miarodajnej oceny po stronie Zamawiającego, czy wykazane rezerwy finansowe rzeczywiście byłyby w stanie pokryć ewentualne ułomności w kalkulacji ceny oferty.

Co więcej, rezerwy finansowe, jak przytoczono w drugim zdaniu niniejszego akapitu, służą zabezpieczeniu wykonawców przed skutkami działań od nich niezależnych, których nie da się do końca przewidzieć. Tym samym nie można uznać, że – wobec braku potwierdzenia realności zdecydowanej większości kosztów – wysokie rezerwy finansowe uzasadniają podaną w ofercie cenę. W związku z powyższym, wobec braku należytego wykazania przez Wykonawcę A. realności przedstawionych wyjaśnień i kalkulacji, tj. w szczególności poprzez nie załączenie adekwatnych i należytych dowodów pomimo wyraźnego wezwania do uczynienia tego, Zamawiający uznaje przedstawione wyjaśnienia oraz załączoną do nich kalkulację jako mające charakter gołostowny i nie uzasadniające podanej w ofercie ceny.

Tym samym oferta Wykonawcy A. podlega odrzuceniu. Uzasadnienie prawne odrzucenia oferty A.: Oferta Wykonawcy A. podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP. Zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy PZP odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Natomiast, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W związku z tym, że złożone przez Wykonawcę A. wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, oferta Wykonawcy A. podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP jako oferta, której cena jest rażąco niska.

Ponadto należy dodać, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. (...)

(...) Jak zauważono w uzasadnieniu faktycznym, materiał dowodowy załączony do wyjaśnień, który miał wykazywać ich realność oraz potwierdzać realność kosztów przedstawionych

w kalkulacji, jest niezwykle skąpy. Aż 2/3 kosztów przedstawionych w kalkulacji nie znalazło potwierdzenia w przedstawionych dowodach, co po stronie Wykonawcy A. stanowi rażąco nierzetelność i nie uzasadnia ceny oferty.

Zamawiający, nie dysponując dowodami na zdecydowaną większość kosztów, nie jest

w stanie dokonać oceny, czy okoliczności powodujące zaoferowanie ceny na określonym poziomie, na które powołuje się Wykonawca A., faktycznie zachodzą (...). Dodatkowo, Zamawiający już następnego dnia po przekazaniu Wykonawcy A. wezwania wzmocnił

i potwierdził konieczność załączenia do wyjaśnień dowodów drugim pismem z dnia 18.07.2025 r. Tym samym nie powinno ulegać wątpliwości, że jednym z obowiązków Wykonawcy A. w ramach wezwania było przedstawienie stosownych dowodów na potwierdzenie tez

i kalkulacji zawartych w wyjaśnieniach. Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest odrzucenie przez Zamawiającego oferty Wykonawcy A. w oparciu o przywołaną podstawę prawną, gdyż Wykonawca A. nie uzasadnił podanej w ofercie ceny, w szczególności nie udowodnił, że przedstawione koszty są rzetelnie skalkulowane oraz realne w kontekście przedmiotowego zamówienia.

Odwolujący1 nie zgadza się z decyzją Zamawiającego wskazując, że jest ona niezgodna z ustawą Pzp.

Z uzasadnienia decyzji Zamawiającego nie sposób jednoznacznie ustalić, jakie konkretne okoliczności faktyczne stanowiły podstawę do uznania, iż oferta Odwołującego1 zawiera rażąco niską cenę lub koszt. Zamawiający ograniczył

się do stwierdzenia, że „złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny”, nie wskazując jednak, które z przedstawionych przez Odwołującego1 informacji zostały uznane za niewiarygodne, które dowody uznał za nieadekwatne, ani w jakim zakresie zabrakło – w jego ocenie – potwierdzenia realności poszczególnych kosztów.

Taka konstrukcja uzasadnienia decyzji powoduje, że nie sposób ocenić, czy Zamawiający dokonał rzeczywistej analizy przedstawionych wyjaśnień, czy też ograniczył się do formułowania ogólnych wniosków bez odniesienia ich do konkretnych elementów kalkulacji. Uzasadnienie decyzji, aby mogło podlegać merytorycznej kontroli, musi w sposób jasny

i konkretny wskazywać, które składniki ceny budzą wątpliwości Zamawiającego oraz jakie kryteria legły u podstaw ich oceny. W przeciwnym razie czynność odrzucenia oferty jest arbitralna i pozbawiona racjonalnego uzasadnienia.

Odwołujący1 zauważył, że wezwanie do złożenia wyjaśnień z dnia 17 lipca 2025 r. miało charakter ogólny. Zamawiający nie wskazał w nim, które elementy oferty budzą jego wątpliwości, ograniczając się do sformułowania o konieczności przedstawienia „kalkulacji kosztów ceny całkowitej oferty” oraz „opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4”.

Poza tymi (2) dwoma kwestiami wezwanie nie precyzowało, czy Zamawiający oczekuje wyjaśnień dotyczących określonych kategorii kosztów, czy też wszystkich elementów kalkulacji w sposób całościowy.

Taki sposób sformułowania wezwania pozostawił wykonawcom szeroki margines interpretacji co do zakresu wymaganych wyjaśnień, a tym samym przerzucił na nich ryzyko błędnego odczytania intencji Zamawiającego. Zatem każdy z uczestników postępowania miał prawo samodzielnie ustalić, które pozycje kosztotwórcze wymagają uszczegółowienia. Jeżeli więc Zamawiający oczekiwał wyjaśnień w odniesieniu do konkretnych składników ceny np. kosztów personelu, ubezpieczeń czy usług zewnętrznych, to powinien był to wprost wskazać, a nie ograniczać się do formuł ogólnych.

Trudno więc zaakceptować stanowisko Zamawiającego, który w uzasadnieniu odrzucenia oferty czyni Odwołującemu1 zarzut braku przedstawienia „należytych dowodów” bez wcześniejszego doprecyzowania, jakiego rodzaju dowody uważa za konieczne.

Nie sposób bowiem wymagać od wykonawcy przewidywania oczekiwań Zamawiającego, który sam nie wskazał, w jakim zakresie ma wątpliwości co do realności kalkulacji. Dopiero wówczas można oceniać, czy wykonawca rzeczywiście nie sprostął obowiązkowi wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. W przedmiotowej sprawie wezwanie sprowadzało się do zacytowania przepisu art. 224 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp, co w sposób oczywisty ograniczyło możliwość przygotowania wyjaśnień w sposób odpowiadający oczekiwaniom Zamawiającego (niewyartykułowanym w treści wezwania).

Zamawiający, dysponując złożonymi przez Odwołującego1 obszernymi wyjaśnieniami i licznymi dowodami, powinien – zgodnie z zasadą współdziałania stron postępowania i zasadą proporcjonalności w przypadku dalszych wątpliwości wystąpić z ponownym wezwaniem w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, celem doprecyzowania bądź uzupełnienia poszczególnych kwestii.

Skoro bowiem Odwołujący1 złożył szczegółową kalkulację kosztów oraz przedstawił (22) dwadzieścia dwa dowody potwierdzające realność przyjętych założeń, to obowiązkiem Zamawiającego było, w razie niezadowolającego stopnia szczegółowości, wskazanie konkretnych obszarów wymagających dalszego uzupełnienia. Zaniechanie tego obowiązku

i automatyczne uznanie, że wyjaśnienia mają charakter „gołosłowny”, stanowi naruszenie zarówno przepisów art. 224 ust. 1, jak i zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Zamawiający w uzasadnieniu swojej decyzji posługuje się kategoriami ocennymi pozbawionymi jakiegokolwiek odniesienia do kryteriów obiektywnych. Stwierdzenia o „braku należytych dowodów”, „braku potwierdzenia realności kosztów” czy „skąpym materiale dowodowym” nie zostały poparte żadną analizą ani wskazaniem, które konkretne dokumenty uznano za niewystarczające, a które w ogóle pominięto. Tego rodzaju ogólnikowe sformułowania nie spełniają standardu uzasadnienia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności w sytuacji, gdy decyzja prowadzi do tak daleko idącej konsekwencji jak odrzucenie oferty. Zamawiający powinien był w sposób jasny i transparentny wskazać, w jakim zakresie nie podziela argumentacji wykonawcy, jakie dowody uznaje za niewiarygodne oraz które koszty – jego zdaniem – nie zostały udowodnione.

W ocenie Odwołującego1 decyzja Zamawiającego o odrzuceniu oferty została podjęta w oparciu o niepełne i nieprecyzyjne ustalenia faktyczne, bez wskazania, które konkretne elementy kalkulacji uznano za nierzetelne, a które za niedostatecznie udokumentowane.

Brak precyzyjnego uzasadnienia, przy jednoczesnym ogólnym charakterze pierwotnego wezwania do wyjaśnień, prowadzi do wniosku, że Zamawiający dokonał oceny w sposób dowolny, z naruszeniem zasad przejrzystości, proporcjonalności i równego traktowania wykonawców. Tego rodzaju postępowanie narusza nie tylko art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, ale również art. 16 pkt 1 i 3 tej ustawy, gwarantujące prowadzenie postępowania w sposób zapewniający

zachowanie uczciwej konkurencji oraz przejrzystości działań Zamawiającego.

Z treści uzasadnienia decyzji Zamawiającego wynika, że zasadniczym powodem odrzucenia oferty Odwołującego1 miało być rzekome nieprzedstawienie przez niego „stosownych dowodów” potwierdzających realność i rzetelność przedstawionej kalkulacji ceny.

Analiza zarówno treści wezwania do złożenia wyjaśnień, jak i samych wyjaśnień Odwołującego1 prowadzi jednak do wniosku przeciwnego. Odwołujący1 nie tylko przedstawił szereg dokumentów i szczegółowych danych liczbowych, ale wprost odniósł się do wszystkich elementów, których mógł oczekiwać Zamawiający na podstawie ogólnego brzmienia wezwania. Sam Zamawiający w uzasadnieniu decyzji przyznaje, że Odwołujący1 przedstawił materiał dowodowy potwierdzający realność około jednej trzeciej kosztów ujętych w kalkulacji. Skoro więc organ sam wskazuje, że część kosztów została udokumentowana, to trudno przyjąć, że wyjaśnienia miały charakter „gołosłowny” lub że Odwołujący1 w ogóle nie przedstawił dowodów. Oznacza to, że Zamawiający w istocie uznał część materiału za wystarczający, ale dokonał tej oceny w sposób niejednolity i bez wskazania jasnych kryteriów rozróżnienia pomiędzy kosztami uznanymi a nieuznanymi. Takie stanowisko nosi cechy wewnętrznej sprzeczności i nie może stanowić wiarygodnej podstawy do przyjęcia, że wyjaśnienia nie uzasadniają zaoferowanej ceny.

W ramach złożonych wyjaśnień Odwołujący1 szczegółowo przedstawił kalkulację kosztów osobowych, wykazując, że przyjęte stawki wynagrodzeń dla poszczególnych kategorii pracowników nie są niższe od stawek wynikających z obowiązujących przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i minimalnej stawce godzinowej.

W punkcie II wyjaśnień Odwołujący1 przedstawił również założenia dotyczące kalkulacji wynagrodzeń personelu biurowego i pomocniczego, precyzując zarówno strukturę zespołu, jak i relacje pomiędzy poszczególnymi grupami stanowisk. Wskazano ponadto, jakie formy zatrudnienia zostaną zastosowane wobec określonych kategorii pracowników czy będą to umowy o pracę, czy też umowy cywilnoprawne oraz jakie składniki kosztów zostały uwzględnione przy ustalaniu stawki jednostkowej. Tego rodzaju dane, poparte stosowną kalkulacją i opisem przyjętych założeń, jednoznacznie świadczą o rzetelności i realności przedstawionej oferty. Trudno zatem podzielić twierdzenie Zamawiającego, że Odwołujący1 nie przedstawił dowodów potwierdzających realność kosztów zatrudnienia personelu. Wręcz przeciwnie, materiał przedstawiony przez Odwołującego1 w pełni odpowiadał ogólnemu charakterowi wezwania i mieścił się w jego zakresie.

Przyjęte przez Odwołującego1 stawki jednostkowe i założenia finansowe nie odbiegały od stawek oferowanych przez pozostałych wykonawców. Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty nie twierdzi, że poziom stawek zaproponowanych przez Odwołującego1 był nierealny lub znacząco odbiegał od poziomu rynkowego. Przeciwnie, z treści decyzji wynika, że zasadnicze zastrzeżenia dotyczyły wyłącznie formy przedstawienia dowodów, a nie wysokości samych wartości. Skoro zatem Zamawiający nie kwestionuje merytorycznie poziomu cen, a jedynie sposób udokumentowania ich realności, to trudno uznać, aby oferta mogła być uznana za zawierającą rażąco niską cenę w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Ocena taka wymaga bowiem wykazania, że zaoferowana cena nie pozwala na wykonanie zamówienia w sposób należyty, a nie jedynie wskazania, że nie przedstawiono wystarczającej liczby dokumentów o określonej formie.

Dodatkowo informacje dotyczące poziomu wynagrodzeń poszczególnych pracowników zostały wprost przedstawione w kalkulacji kosztów załączonej do wyjaśnień Odwołującego1. Nie mamy więc do czynienia z sytuacją, w której wykonawca ograniczył się wyłącznie do opisowych, ogólnych twierdzeń o „rynkowym” charakterze stawek, lecz przeciwnie – w sposób liczbowy i przejrzysty wykazał, jakie wynagrodzenie zostało przypisane do danych stanowisk. Z kalkulacji tej wynika jednoznacznie, że oferowane przez Odwołującego1 stawki wynagrodzeń nie tylko nie są zaniżone, ale pozostają wyraźnie wyższe od stawek przeciętnie oferowanych na rynku dla porównywalnych stanowisk.

Przykładowo przedstawiciel Inżyniera Kontraktu ma otrzymywać wynagrodzenie na poziomie 13 500 zł miesięcznie, zaś główny specjalista ds. rozliczeń – 8 000 zł miesięcznie przy 75% zaangażowaniu. Nawet przy uwzględnieniu tego poziomu zaangażowania, realna efektywna stawka dla głównego specjalisty pozostaje istotnie konkurencyjna w stosunku do warunków rynkowych. Takie ukształtowanie wynagrodzeń nie pozostawia wątpliwości, że Odwołujący1 kalkulował koszty osobowe w oparciu o rzeczywiste, konserwatywne i bezpieczne założenia, a nie podjął próby „oszczędzania” na kluczowym personelu kosztem jakości realizacji Zamówienia.

Na tym tle szczególnie niezrozumiałe jest oczekiwanie Zamawiającego, aby Odwołujący1 dodatkowo „udowodnił”, że będzie w stanie zatrudnić personel za stawki, które – w świetle powyższych danych – są obiektywnie atrakcyjne z perspektywy potencjalnych pracowników. Skoro zaproponowane wynagrodzenia pozostają wyższe od przeciętnych stawek rynkowych, to naturalnym i racjonalnym założeniem jest, że znalezienie osób zainteresowanych pracą na takich warunkach nie powinno stanowić problemu. Wymaganie, aby wykonawca dowodził ex ante, że na rynku istnieją konkretne osoby gotowe podjąć zatrudnienie za zaoferowane stawki, prowadziłoby do absurdu i oznaczałoby w istocie

przerzucenie na wykonawcę ciężaru przewidywania przyszłych, indywidualnych decyzji zawodowych potencjalnych kandydatów.

Ustawa Pzp nie nakłada na wykonawców obowiązku przedstawiania dowodów na to, że pracownicy o określonych kwalifikacjach „na pewno” podejmą pracę przy danym kontrakcie, lecz jedynie wymaga, aby kalkulacja kosztów była oparta na realnych, rynkowych założeniach. Warunek ten został przez Odwołującego¹ spełniony w stopniu więcej niż wystarczającym – stawki są nie tylko realne, ale wręcz korzystne z punktu widzenia potencjalnych pracowników, co w sposób naturalny przemawia za ich wiarygodnością.

Argumentacja Zamawiającego, jakoby Odwołujący¹ nie wykazał realności kosztów personelu, jawi się jako nieprzekonująca i wewnętrznie sprzeczna. Z jednej strony Zamawiający przyznaje, że Odwołujący¹ przedstawił szczegółową kalkulację kosztów, z której wynikają konkretne poziomy wynagrodzeń, z drugiej zaś formułuje zarzut braku dowodów, tak jakby omawiana kalkulacja nie istniała lub nie miała żadnej wartości dowodowej. Co więcej, Zamawiający nie kwestionuje samych poziomów stawek ani nie twierdzi, że są one nierealne lub rażąco zaniżone w porównaniu do rynku. Rezygnuje również z jakiegokolwiek próby wykazania, że za podobne wynagrodzenie nie da się pozyskać personelu o wymaganych kwalifikacjach. Ogranicza się zamiast tego do ogólnego stwierdzenia, że brak jest „stosownych dowodów”, nie precyzując przy tym, jakich dokumentów oczekiwałby ponad szczegółową kalkulację, wskazanie struktury zatrudnienia oraz poziomów wynagrodzeń poszczególnych stanowisk.

W istocie Zamawiający stawia więc Odwołującemu¹ wymóg, aby ten udowodnił coś, co wynika wprost z racjonalnego doświadczenia życiowego i realiów rynku pracy:

że oferowanie stawek wyższych od rynkowych nie stanowi bariery, lecz raczej ułatwienie

w pozyskaniu odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Wymóg przedstawienia,

np. konkretnych umów o pracę, zawartych przed rozstrzygnięciem postępowania, byłby nie tylko nieracjonalny i oderwany od realiów gospodarczych, ale również pozostawałby

w sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji oraz zasadą proporcjonalności, prowadząc

w praktyce do premiowania wyłącznie tych wykonawców, którzy już na etapie postępowania kontraktują personel „na zapas”, bez pewności uzyskania zamówienia.

Zamawiający niesłusznie uważa, że fakt, że przyjmowane stawki wynagrodzeń są wyższe od stawek minimalnych, a także stawek oferowanych na rynku nie ma znaczenia w sprawie.

Jednym z głównych argumentów Zamawiającego uzasadniających odrzucenie oferty Odwołującego¹ jest stwierdzenie, iż „sam fakt zgodności wynagrodzenia personelu z prawem powszechnym nie stanowi o realności kosztów i ich rynkowym, adekwatnym charakterze”. Tymczasem to właśnie Zamawiający, w treści skierowanego do wykonawców wezwania z dnia 17 lipca 2025 r., wyraźnie zażądał, aby wyjaśnienia odnosiły się do zgodności kosztów pracy z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej. Wskazanie tego wymogu w treści wezwania w sposób jednoznaczny sugerowało, że Zamawiający oczekuje, iż wykonawcy potwierdzą, że ich kalkulacje nie naruszają norm wynikających z ustawy

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz rozporządzeń wykonawczych.

Odwołując¹y, działając w dobrej wierze i zgodnie z literalnym brzmieniem wezwania, w sposób wyczerpujący odniósł się do tej kwestii, wykazując, że przyjęte w kalkulacji stawki wynagrodzeń dla poszczególnych kategorii personelu – zarówno kierowniczego,

jak i technicznego czy pomocniczego – nie tylko spełniają wymogi prawa, ale w większości przypadków znacząco je przekraczają.

W wyjaśnieniach wskazano wprost, że żaden z pracowników, którzy będą zaangażowani w realizację zamówienia, nie otrzyma wynagrodzenia niższego niż obowiązujące minimum ustawowe, a przeciwnie – poziom stawek został ustalony w sposób zapewniający bezpieczeństwo finansowe personelu i stabilność zatrudnienia przez cały okres trwania kontraktu. Wskazano również, że koszty pracy zostały skalkulowane z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzenia, w tym należnych składek, ubezpieczeń oraz kosztów dodatkowych wynikających z form zatrudnienia.

Zamawiający, oceniając złożone wyjaśnienia, całkowicie pominął fakt, że wykonawca wypełnił w tym zakresie żądanie wezwania, a następnie – w uzasadnieniu decyzji – uczynił z tego okoliczność, która miałaby przemawiać na niekorzyść Odwołującego¹. W istocie więc wykonawca został ukarany za to, że postąpił dokładnie tak, jak oczekiwał tego Zamawiający. Taka interpretacja pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadą zaufania do działań organu publicznego oraz z zasadą przejrzystości postępowania. Jeżeli bowiem Zamawiający oczekiwał od wykonawców innych, dalej idących wyjaśnień – dotyczących na przykład sposobu pozyskiwania pracowników, relacji kosztów do średnich rynkowych, czy danych statystycznych potwierdzających możliwość realizacji zadania za określone wynagrodzenia – powinien był jednoznacznie sformułować takie oczekiwania w treści wezwania. Brak takiego doprecyzowania powoduje,

że wykonawcy mieli pełne prawo zakładać, iż wykazanie zgodności kosztów pracy z przepisami prawa jest wystarczającą odpowiedzią na żądanie Zamawiającego.

Zamawiający w żadnym miejscu uzasadnienia swojej decyzji nie wskazuje, aby zaoferowane przez Odwołującego1 stawki wynagrodzeń były nierealne, zaniżone bądź oderwane od warunków rynkowych. Nie stawia również zarzutu, że poziom tych stawek uniemożliwia pozyskanie odpowiednio wykwalifikowanego personelu. Oznacza to, że z punktu widzenia merytorycznego – a więc oceny realności kalkulacji – Zamawiający nie dopatrył się żadnej konkretnej nieprawidłowości. Jedynym zarzutem jest brak określonych „dowodów” na potwierdzenie tych danych, przy czym Zamawiający nie wskazał, o jakie dowody chodzi ani nie żądał ich wprost w treści wezwania. Nie sposób więc wymagać od wykonawcy, aby dołączał dokumenty, o które nie został poproszony, a tym bardziej czynić z ich braku podstawę do odrzucenia oferty.

Kluczowe znaczenie ma bowiem treść wezwania oraz jego zakres, który determinuje obowiązki wykonawcy. Skoro więc Odwołujący1 przedstawił dane, których Zamawiający żądał, w tym wykazał zgodność kosztów pracy z prawem powszechnie obowiązującym, a jednocześnie poziom zaoferowanych wynagrodzeń nie został przez Zamawiającego zakwestionowany jako nierealny, brak dodatkowych „dowodów”. W szczególności takich, które nie były przedmiotem żądania – nie może stanowić podstawy do uznania oferty za rażąco niską.

W konsekwencji, stanowisko Zamawiającego, zgodnie z którym Odwołujący1 miałby zostać wyeliminowany z postępowania pomimo tego, że wypełnił wszystkie wymogi wynikające z treści wezwania, należy uznać za nieuzasadnione i sprzeczne z zasadami rzetelności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wykonawca wykazał bowiem, że jego kalkulacja została przygotowana z zachowaniem wymogów prawa, przy zastosowaniu stawek realnych i konkurencyjnych, a Zamawiający nie wskazał żadnych obiektywnych podstaw do kwestionowania tych danych. Skoro więc nie wykazano, że cena jest nierealna, a jedynie stwierdzono brak bliżej nieokreślonych dowodów, których żądanie nie wynikało z wezwania, nie sposób przyjąć, że zachodzi przesłanka odrzucenia oferty w trybie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Oczekiwanie Zamawiającego, aby Odwołujący1 wykazał sposób kalkulacji wszystkich kosztów, nawet tych nieistotnych, jest irracjonalny, zwłaszcza jeśli wezwanie do złożenia wyjaśnień nie obejmowało tych kosztów.

W odniesieniu do argumentu Zamawiającego, jakoby Odwołujący1 nie przedstawił dowodów odnoszących się do wszystkich pozycji kosztotwórczych, wskazać należy, że tego rodzaju oczekiwanie nie wynikało w żadnym zakresie ani z treści wezwania z dnia 17 lipca 2025 r., ani z jego uzupełnienia z dnia 18 lipca 2025 r. Zamawiający w żadnym miejscu nie zastrzegł, że wymaga, aby Odwołujący1 przedstawił dowody dotyczące każdej, nawet najmniejszej pozycji kosztowej wchodzącej w skład ceny całkowitej. Treść wezwania koncentrowała się na żądaniu przedstawienia kalkulacji ceny całkowitej oferty oraz opisu założeń dotyczących Zadania nr 4, a także wskazania ogólnej struktury kosztów. W żaden sposób nie nakładała na wykonawcę obowiązku szczegółowego udowodnienia każdego elementu kalkulacji, zwłaszcza w zakresie kosztów o charakterze marginalnym czy pomocniczym, które w naturalny sposób podlegają uśrednieniu lub rezerwowemu ujęciu w cenie ryczałtowej.

Odwołujący1, odpowiadając na wezwanie, przedstawił obszerny materiał wyjaśniający, obejmujący zarówno szczegółową kalkulację kosztów, jak i szereg dokumentów potwierdzających realność najistotniejszych elementów cenotwórczych. W złożonych wyjaśnieniach znalazły się między innymi dowody i informacje dotyczące organizacji biura Inżyniera Kontraktu, kosztów jego utrzymania, wydatków na transport i logistykę, kosztów usług zewnętrznych, w tym usług doradczych, eksperckich i podwykonawczych, jak również kosztów sprzętu i oprogramowania niezbędnego do realizacji zamówienia.

Odwołujący1 przedstawił także dane odnoszące się do kosztów personelu, obejmujące strukturę zatrudnienia, poziomy wynagrodzeń, formy umów oraz przewidywane zaangażowanie czasowe. W rezultacie wszystkie główne składniki kosztowe oferty – te, które w sposób istotny kształtują poziom ceny i przesądzają o jej realności – zostały udowodnione lub co najmniej w sposób dostateczny uprawdopodobnione.

Oczekiwanie Zamawiającego, że wykonawca powinien udokumentować każdą, nawet najmniejszą pozycję kosztotwórczą, jest całkowicie oderwane od realiów gospodarczych i zasad kalkulacji w zamówieniach ryczałtowych. Cena oferty obejmuje bowiem nie tylko koszty jednoznacznie identyfikowalne i mierzalne, ale także szereg kosztów pośrednich, rezerwowych i administracyjnych, których precyzyjne udokumentowanie na etapie postępowania byłoby w praktyce niemożliwe. Ustawodawca nie wymaga od wykonawcy przedstawiania dowodów na każdą jednostkową składową ceny, lecz jedynie wykazania, że zaoferowana cena jako całość jest realna i umożliwia prawidłowe wykonanie zamówienia. Żądanie udokumentowania każdego elementu w sposób pełny i szczegółowy prowadziłoby do nieproporcjonalnego obciążenia wykonawców, które nie znajduje oparcia w przepisach ustawy Pzp ani w praktyce orzeczniczej Krajowej Izby Odwoławczej.

Gdyby Zamawiający rzeczywiście uznał, że którykolwiek z obszarów kosztowych budzi jego wątpliwości – na przykład nie został dostatecznie opisany lub udokumentowany – był zobowiązany, zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, do skierowania dodatkowego wezwania

o uzupełnienie lub doprecyzowanie wyjaśnień. Przepis ten jednoznacznie przewiduje, że w razie wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny, Zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę do ponownego złożenia wyjaśnień.

Tylko w sytuacji, gdy wykonawca nie udzielił wyjaśnień w terminie lub gdy mimo wezwań nie złożył wiarygodnych danych potwierdzających realność ceny, Zamawiający może powołać się na przesłankę odrzucenia oferty z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Tymczasem Zamawiający poprzestał na jednym wezwaniu, mimo że sam przyznał, iż wykonawca złożył rozbudowaną kalkulację i przedstawił dowody na znaczną część kosztów, po czym uznał ofertę za nieuzasadnioną bez podjęcia dalszych działań wyjaśniających. Takie postępowanie stanowi naruszenie obowiązków Zamawiającego wynikających z ustawy, gdyż pozbawia wykonawcę prawa do rzeczywistego odniesienia się do zastrzeżeń organu.

W istocie więc zarzut, że Odwołujący nie udokumentował wszystkich pozycji kosztotwórczych, ma charakter czysto formalny i nie może stanowić podstawy do odrzucenia oferty. Wykonawca przedstawił obszerny i zróżnicowany materiał dowodowy obejmujący wszystkie kluczowe elementy kształtujące poziom ceny. Jeżeli Zamawiający uznał, że niektóre z mniej istotnych kosztów – takich jak materiały biurowe, drobne opłaty administracyjne czy koszty komunikacji – nie zostały szczegółowo udowodnione, to powinien był wystąpić o ich doprecyzowanie, a nie automatycznie kwalifikować całą ofertę jako rażąco niską.

W świetle zasady proporcjonalności i rzetelności postępowania, obowiązkiem Zamawiającego jest dążenie do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, a nie eliminowanie oferty na podstawie ogólnego i nieprecyzyjnego zarzutu.

Odwołujący spełnił obowiązek wynikający z wezwania, przedstawiając dowody odnoszące się do głównych pozycji kosztotwórczych, które determinują realność

i wiarygodność ceny. Zamawiający nie może wymagać udowodnienia każdego drobnego kosztu jednostkowego, zwłaszcza że nie żądał tego wprost, a sama ustawa Pzp nie przewiduje tak daleko idącego obowiązku po stronie wykonawcy.

W razie dalszych wątpliwości Zamawiający winien był skorzystać z instrumentu przewidzianego w art. 224 ust. 1 Pzp, a nie wyciągać najdalej idące konsekwencje w postaci odrzucenia oferty, mimo że wyjaśnienia w przeważającej mierze potwierdzały realność i prawidłowość zaoferowanej ceny.

Zamawiający w sposób pobieżny przeanalizował wyjaśnienia Odwołującego.

W wyjaśnieniach zawarto informacje, których brak zidentyfikował Zamawiający.

Odnosząc się do zarzutów Zamawiającego dotyczących rzekomego braku udokumentowania przez Odwołującego kosztów badań i pomiarów, ekspertyz, usług doradczych, fotogrametrii, skaningu laserowego oraz polis ubezpieczeniowych, należy jednoznacznie stwierdzić, że ustalenia Zamawiającego w tym zakresie są błędne i nie znajdują oparcia w treści złożonych wyjaśnień ani w materiale dowodowym przedstawionym przez Odwołującego. Analiza dokumentacji dołączonej do wyjaśnień dowodzi, że wszystkie wskazane powyżej pozycje kosztowe zostały opisane, skalkulowane i należycie udokumentowane.

Po pierwsze, koszty fotogrametrii i skaningu laserowego zostały szczegółowo przedstawione w punkcie IX wyjaśnień Odwołującego. W tym miejscu opisano założenia przyjęte do kalkulacji tego rodzaju prac, określono zakres przewidywanych usług oraz wskazano podstawy do oszacowania wartości tych kosztów. Na potwierdzenie realności przyjętych założeń dołączono fakturę wystawioną przez Studio Wizjer, które jest podmiotem posiadającym doświadczenie w świadczeniu usług fotogrametrii i skaningu laserowego dla branży infrastrukturalnej. Dokument ten jednoznacznie wskazuje, że koszty tego typu usług zostały oparte na realnych stawkach rynkowych, wynikających z faktycznych transakcji, a nie na wartościach hipotetycznych. Tym samym, twierdzenie Zamawiającego, że Odwołujący „nawet nie próbował wykazać wysokości kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego”, jest całkowicie chybione i wynika z pobieżnej analizy materiału dowodowego.

Po drugie, koszty pozyskania wymaganych polis ubezpieczeniowych zostały opisane w punkcie X wyjaśnień. Odwołujący wskazał w nim, jakie rodzaje polis są wymagane zgodnie z treścią SWZ i projektem umowy, a następnie przedstawił, w jaki sposób zostały one ujęte

w kalkulacji. Odwołujący powołał się przy tym na obowiązujące w dacie składania oferty stawki rynkowe, wynikające z wcześniejszych umów ubezpieczeniowych zawieranych

z towarzystwami ubezpieczeniowymi o ugruntowanej pozycji na rynku. Przedstawiono również stosowne dokumenty potwierdzające te założenia, w tym przykładowe kalkulacje i oferty ubezpieczeniowe, na podstawie których oszacowano koszt poszczególnych polis. Twierdzenie Zamawiającego, że koszty te „nie zostały w ogóle wykazane”, jest więc oczywiście nieprawdziwe – przeciwnie, zostały one opisane w sposób szczegółowy, z uwzględnieniem źródeł danych i podstaw kalkulacyjnych.

Po trzecie, koszty badań, pomiarów, ekspertyz i usług zewnętrznych również znalazły swoje odzwierciedlenie w złożonych wyjaśnieniach.

Nawet gdyby koszty wymienionych pozycji nie zostały szczegółowo rozpisane, to ich znaczenie w strukturze całkowitej ceny oferty ma charakter marginalny. Wartości te stanowią niewielki odsetek całkowitych kosztów realizacji zamówienia i mają charakter uzupełniający wobec głównych składników, takich jak wynagrodzenia personelu, koszty organizacji biura czy wydatki na transport i zaplecze administracyjne. W praktyce są to koszty pomocnicze, które przy tak dużym i złożonym zamówieniu mają wpływ jedynie symboliczny na poziom całkowitej ceny. Oczekiwanie Zamawiającego, aby wykonawca szczegółowo i dokumentacyjnie udowodnił każdy z tych pomniejszych kosztów – w sytuacji, gdy ich łączny udział nie przekracza kilku procent wartości oferty – jest nie tylko nieproporcjonalne, ale również nieracjonalne w świetle zasad ekonomii postępowania i orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej.

Zatem Zamawiający dokonał analizy wyjaśnień Odwoływającego1 w sposób pobieżny i nienależyty. Gdyby organ rzeczywiście przeanalizował przedstawione dokumenty, nie mógłby dojść do wniosku, że koszty badań, pomiarów, ekspertyz, fotogrametrii, skaningu laserowego czy polis ubezpieczeniowych nie zostały udokumentowane. Dowody na te elementy zostały bowiem wprost dołączone do wyjaśnień i logicznie opisane w ich treści. Ustalenia Zamawiającego w tym zakresie stanowią więc rezultat niedokładnej oceny materiału, a nie obiektywny wniosek oparty na faktach. W konsekwencji odrzucenie oferty Odwoływającego1 w oparciu o tak wadliwą analizę dowodów należy uznać za działanie naruszające zasady przejrzystości, rzetelności i proporcjonalności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Okoliczność ujęcia przez Odwoływającego1 rezerwy i zysku świadczy o prawidłowości kalkulacji ceny oferty.

Odnosząc się do zarzutów Zamawiającego dotyczących wysokości przyjętych przez Odwoływającego1 rezerw finansowych oraz poziomu zakładanego zysku, należy jednoznacznie stwierdzić, że sposób rozumowania Zamawiającego jest nie tylko błędny, ale również całkowicie sprzeczny z zasadami racjonalnego gospodarowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Twierdzenie, jakoby uwzględnienie w kalkulacji ceny rezerw oraz zysku miało stanowić okoliczność przemawiającą za nierealnością oferty, należy uznać za logicznie i ekonomicznie absurdalne.

Rezerwy finansowe w kalkulacji ceny oferty pełnią oczywistą i uzasadnioną funkcję zabezpieczającą wykonawcę przed skutkami nieprzewidywalnych zmian rynkowych, w szczególności wzrostu kosztów pracy, usług podwykonawczych, materiałów, paliw czy ubezpieczeń w trakcie trwania realizacji długoterminowego kontraktu. Są one wyrazem profesjonalizmu wykonawcy, który w sposób odpowiedzialny i rozważny kształtuje swoją ofertę, przewidując ryzyka gospodarcze i kontraktowe, a nie przejawem jakiegokolwiek nierealności ceny. Wykonawca, który w swojej kalkulacji nie uwzględnił żadnej rezerwy, jest w istocie podmiotem działającym w sposób ryzykowny i nieodpowiedzialny – jego oferta mogłaby faktycznie budzić wątpliwości co do realności. Tymczasem Odwoływający1 postąpił dokładnie odwrotnie: wykazał się daleko idącą ostrożnością, przyjmując racjonalny i rynkowo uzasadniony margines bezpieczeństwa finansowego, co powinno być ocenione pozytywnie, a nie negatywnie.

Analogicznie, poziom zysku wskazany przez Odwoływającego1 – około 15% wartości kosztów – nie tylko nie może być traktowany jako czynnik obniżający wiarygodność kalkulacji, ale stanowi element niezbędny w każdej prawidłowej strukturze ceny ofertowej. Ustalenie zysku na poziomie kilkunastu procent jest w pełni zgodne ze standardami rynkowymi w sektorze usług inżynierskich, w którym realizacja zamówień o dużej skali wiąże się z długim okresem zaangażowania personelu, odpowiedzialnością kontraktową i koniecznością utrzymania wysokiego poziomu organizacyjnego. Marża zysku tej wysokości nie jest wygórowana – przeciwnie, mieści się w typowym zakresie akceptowanym w kontraktach o podobnym charakterze i wartości.

Trudno więc zrozumieć, dlaczego Zamawiający uznał, że obecność rezerw i zysku w strukturze ceny podważa realność oferty. Argumentacja ta jest sprzeczna nie tylko z logiką ekonomiczną, ale również z literalnym brzmieniem art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, który pozwala odrzucić ofertę jedynie wtedy, gdy przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają podanej ceny – a nie w sytuacji, gdy wykonawca racjonalnie przewidział mechanizmy zabezpieczające jej stabilność. Co więcej, Zamawiający w uzasadnieniu sam przyznaje, że Odwoływający1 przewidział wysokie rezerwy i zysk, ale w sposób niezrozumiały konkluduje, że „tych zapasów nie można uznać za dowód potwierdzający rzetelność i realność ceny”. Tymczasem fakt istnienia rezerw i marży zysku jest jednym z najpełniejszych dowodów na to, że oferta została przygotowana w sposób ostrożny, odpowiedzialny i ekonomicznie przemyślany.

Z ekonomicznego punktu widzenia to właśnie brak rezerw i zysku – a nie ich obecność – powinien budzić wątpliwości co do rzetelności kalkulacji. Wykonawca, który nie przewiduje w swojej ofercie żadnych marginesów bezpieczeństwa, w praktyce zmuszony jest w trakcie realizacji kontraktu do redukowania jakości, ograniczania zasobów lub renegocjowania umowy, co prowadzi do problemów w jej wykonaniu. Zamawiający, odrzucając ofertę wykonawcy

tylko dlatego, że ten w sposób profesjonalny i odpowiedzialny zaplanował poziom zysku oraz rezerwy, de facto premiując podmioty oferujące nierealne, zaniżone stawki i pozbawione ekonomicznego zabezpieczenia. Takie działanie pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz z zasadą uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Zamawiający w uzasadnieniu sam przyznaje, iż nie jest w stanie dokonać „rzetelnej i miarodajnej oceny” skutków przyjętych przez Odwołującego¹ założeń finansowych. Skoro tak, to tym bardziej niezrozumiałe jest, że w sytuacji braku wystarczającej wiedzy i precyzyjnej analizy, Zamawiający decyduje się na najbardziej rygorystyczny krok, jakim jest odrzucenie oferty. Obowiązkiem Zamawiającego, wynikającym wprost z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, było w takim przypadku ponowne wezwanie wykonawcy do wyjaśnień i doprecyzowania kwestii związanych z poziomem rezerw czy zysku, a nie formułowanie arbitralnych ocen pozbawionych oparcia w faktach.

Sposób, w jaki Zamawiający potraktował kwestię rezerw i zysku, całkowicie wypacza sens i cel instytucji wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Wbrew jego stanowisku, uwzględnienie w kalkulacji racjonalnych rezerw finansowych oraz uczciwego zysku nie jest przejawem nierealności oferty, lecz jej mocnym punktem – dowodem dojrzałości ekonomicznej i odpowiedzialności wykonawcy. Próba uznania takich elementów za argument na rzecz odrzucenia oferty stanowi nieporozumienie, które nie ma żadnego oparcia ani w przepisach ustawy, ani w zasadach ekonomii, ani w praktyce rynkowej realizacji kontraktów inżynierskich.

Sam Zamawiający w treści uzasadnienia swojej decyzji jednoznacznie przyznaje, iż – w jego ocenie – około 2/3 kosztów przedstawionych w kalkulacji Odwołującego¹ zostało udowodnionych. Innymi słowy, Zamawiający sam potwierdza, że zasadnicza większość elementów składających się na cenę oferty została poparta stosownymi dowodami i nie budzi wątpliwości co do swojej realności. Skoro więc Zamawiający nie zakwestionował ponad 60% struktury kosztowej, to logicznym i oczywistym wnioskiem jest, że cena oferty nie może być uznana za rażąco niską. Przesłanka rażąco niskiej ceny ma bowiem zastosowanie jedynie wówczas, gdy całościowa kalkulacja oferty wskazuje na nierealność wykonania zamówienia

w określonej cenie – nie zaś wtedy, gdy pewna mniejsza część kosztów nie została w ocenie Zamawiającego wystarczająco szczegółowo udokumentowana. W sytuacji, gdy dwie trzecie kosztów zostało uznane za realne, nie można zasadnie twierdzić, że oferta jako całość ma charakter „głosłowny” czy „nierzetelny”. Co więcej, poziom zaferowanej przez Odwołującego¹ ceny sam w sobie w sposób obiektywny potwierdza jej realność.

Z zestawienia ofert złożonych w postępowaniu wynika bowiem, że cena zaproponowana przez Odwołującego¹ nie jest ani skrajnie niska, ani rażąco odbiegająca od poziomu rynkowego – przeciwnie, plasuje się w środkowej części zestawienia, w pobliżu mediany wszystkich ofert złożonych w postępowaniu. Taki poziom ceny dowodzi, że Odwołujący¹ kalkulował ofertę w sposób wyważony i zgodny z rynkowymi realiami, ani nie zaniżając jej w sposób sztuczny, ani nie zawyżając ponad miarę. Co istotne, cena ta przewyższa szacunkową wartość zamówienia ustaloną przez Zamawiającego, co dodatkowo potwierdza, że nie można mówić o jej „rażąco niskim” charakterze.

Jeżeli więc Zamawiający uznaje, że znaczna część kosztów została udowodniona, a jednocześnie cena oferty Odwołującego¹ mieści się w centralnym przedziale wszystkich ofert i przewyższa jego własną wartość szacunkową, to nie sposób przyjąć, że występują przesłanki do odrzucenia oferty z powodu rażąco niskiej ceny. Takie stanowisko jest nie tylko sprzeczne z faktami, ale również z elementarną logiką ekonomiczną. Rażąco niska cena to cena, która odbiega w sposób oczywisty i nieuzasadniony od realiów rynkowych oraz uniemożliwia należyte wykonanie zamówienia. Tu mamy do czynienia z sytuacją dokładnie odwrotną – z ofertą, która wpisuje się w rynkowy punkt równowagi i znajduje potwierdzenie w analizie porównawczej cen pozostałych wykonawców.

Przyjęcie przez Zamawiającego tezy o nierealności ceny Odwołującego¹ stanowi wniosek całkowicie arbitralny i pozbawiony racjonalnych podstaw. Skoro zasadnicza większość kosztów została uznana za udowodnioną, a sama cena jest zbieżna z poziomem rynkowym, to brak jest jakichkolwiek obiektywnych przesłanek pozwalających na uznanie, że oferta Odwołującego¹ zawiera rażąco niską cenę. Wręcz przeciwnie – wszystkie dane, zarówno jakościowe, jak i ilościowe, wskazują, że oferta została przygotowana w sposób realny, rzetelny i ekonomicznie uzasadniony.

W ocenie Odwołującego¹ odwołanie w pełni zasługuje na uwzględnienie. Zamawiający nie wykazał bowiem w sposób ani precyzyjny, ani przekonujący, jakich konkretnie elementów brakowało w złożonych przez Odwołującego¹ wyjaśnieniach ani które pozycje kosztowe – jego zdaniem – nie zostały należyście udokumentowane. W uzasadnieniu decyzji o odrzuceniu oferty Zamawiający posługuje się formułami ogólnymi, pozbawionymi odniesienia do konkretnych fragmentów kalkulacji czy przedłożonych dowodów. Taki sposób argumentacji uniemożliwia merytoryczną polemikę z ustaleniami Zamawiającego i czyni jego rozstrzygnięcie arbitralnym.

Zamawiający w żadnym miejscu nie wykazał również, że zaferowana cena nosi jakiegokolwiek znamiona rażąco niskiej – nie wskazał, aby poziom cenowy uniemożliwiał wykonanie przedmiotu zamówienia, ani aby odbiegał on od

realiów rynkowych. Treść odpowiedzi Odwołującego1 była bezpośrednim rezultatem kierunku wyznaczonego przez samo wezwanie Zamawiającego. To Zamawiający w treści wezwania jednoznacznie wskazał, że wyjaśnienia powinny obejmować kalkulację kosztów całkowitych oraz odnosić się do zgodności wynagrodzeń z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu, nie żądając żadnych dodatkowych dokumentów ani nie precyzując, że oczekuje dowodów na każdy element kosztotwórczy. Odwołujący1 w sposób rzetelny i zgodny z literalnym brzmieniem wezwania odniósł się do wszystkich wskazanych kwestii, przedstawiając obszerne wyjaśnienia i liczne załączniki. Tymczasem Zamawiający obecnie wykorzystuje fakt, iż wykonawca postąpił zgodnie z treścią jego własnych instrukcji jako argument przemawiający za odrzuceniem oferty. Taka postawa jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania do organu prowadzącego postępowanie i stanowi rażące naruszenie reguł przejrzystości oraz proporcjonalności, o których mowa w art. 16 ustawy Pzp.

Odrzucenie oferty Odwołującego1 nastąpiło w oparciu o ogólne i niezweryfikowane twierdzenia, bez wskazania konkretnych braków, sprzecznie z materiałem dowodowym i rzeczywistą treścią złożonych wyjaśnień. Decyzja Zamawiającego nie zawiera rzetelnego uzasadnienia faktycznego ani prawnego, a przyjęta przez niego argumentacja jest wewnętrznie niespójna i nielogiczna. Wobec braku jakichkolwiek przesłanek faktycznych i prawnych pozwalających na uznanie, że oferta Odwołującego1 zawiera rażąco niską cenę, oraz wobec wykazania, iż wyjaśnienia zostały złożone w sposób pełny, logiczny i zgodny z treścią wezwania, należy uznać, że czynność odrzucenia oferty była nieuprawniona. W konsekwencji odwołanie winno zostać uwzględnione w całości, a czynność odrzucenia oferty Odwołującego1 – unieważniona.

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

Odwołania nie zawierały braków formalnych.

Wykonawcy wnoszący odwołania wykazali interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej i możliwość poniesienia szkody.

Do postępowań odwoławczych zgłoszenie przystąpienia złożyli następujący Wykonawcy, zgłaszający przystąpienie po stronie Zamawiającego:

- 1) A. Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej – KIO 4789/25;
- 2) BBF Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu – KIO 4789/25, KIO 4796/25.

Przystępujący wnosili o oddalenie odwołań w całości.

Zamawiający złożył odpowiedzi na odwołania, przedstawiając dodatkową argumentację i wnosząc o ich oddalenie jako niezasadnych.

Biorąc pod uwagę treść dokumentacji postępowania oraz stanowiska Stron i Uczestników postępowania, Izba doszła do przekonania, że odwołania podlegały oddaleniu w całości.

Na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jeżeli zaferowana 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.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.

Z art. 224 ust. 3 ustawy Pzp wynika, że 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. poz. 2207) 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;

8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Art. 224 ust. 4 ustawy Pzp stanowi, że w przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1,

co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6, natomiast z ust. 5 wynika, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Z art. 224 ust. 6 wynika, że 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.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający, podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wezwał Odwołujących do udzielenia wyjaśnień wysokości zaoferowanej ceny.

ZBM zaoferował realizację zamówienia za cenę całkowitą w wysokości 7 477 366,59 zł brutto. Natomiast A. zaoferowała cenę całkowitą 11 765 118,17 zł brutto.

Kwoty te były niższe o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania, tj. 18 304 094,79 zł brutto, oraz jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy Pzp, tj. 17 976 673,43 zł brutto.

Zgodnie z Rozdz. XVII ust. 1 SWZ podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu zamówienia oraz podatek od towarów i usług (nie dotyczy Wykonawców zagranicznych, którzy nie są płatnikami podatku VAT w Polsce).

Zamawiający wezwał do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę. Wraz z wyjaśnieniami Wykonawcy wini przedstawić:

- kalkulację swoich kosztów, której wzór stanowi załącznik do niniejszego wezwania;

- opis założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12 (vide Formularz cenowy).

Wyjaśnienia powinny odnosić się w szczególności do:

1) zarządzania świadczonymi usługami;

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;

3) oryginalności usług 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;

8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

W odpowiedzi na wezwanie, Wykonawca zobowiązany był wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację całego zamówienia, uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy, w tym również inne niż wskazane powyżej, jeśli miały znaczenie dla wyliczenia ceny zawartej w ofercie.

Zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej („KIO”) KIO 1311/21 –

„W uzasadnieniu do tego wyroku Izba wskazała, że (...) wykonawca winien podać Zamawiającemu wszystkie informacje dotyczące kalkulacji zaoferowanej ceny, w tym informacje dotyczące sposobu kalkulacji, uwarunkowań w jakich dokonywał kalkulacji, szczególnych przesłanek warunkujących przyjęty sposób kalkulacji oraz innych istotnych elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, jak np. korzystne upusty, sprzyjające w oparciu o konkretne informacje warunki finansowe, uzyskane specjalne oferty (...) Wyjaśnienia wykonawcy stanowiące informacje w zakresie ceny powinny umożliwić Zamawiającemu podjęcie decyzji, co do przyjęcia bądź odrzucenia oferty. Wykonawca składający wyjaśnienia Zamawiającemu, winien wskazać wszystkie okoliczności, które stanowiły podstawę dokonanej wyceny. Wyjaśnienia winny być jasne, konkretne i spójne. Winny być adekwatne do przedmiotu zamówienia, uwzględniać jego założenia oraz specyfikę właściwą np. dla danej branży. Ponadto winny wskazywać okoliczności i podstawę obniżenia przez wykonawcę ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Nie ulega wątpliwości, iż to na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny”

Złożone wyjaśnienia Wykonawcy zobowiązani byli poprzez stosownymi dowodami potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje, w szczególności, gdy Wykonawcy powoływali się na istnienie po ich stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków, które wpłynęły na sposób ukształtowania ceny.

W przypadku braku dołączenia do wyjaśnień stosownych dowodów, np. z powodu ich nieposiadania, Wykonawca zobowiązany był do złożenia wyjaśnień w tym zakresie uprawdopodobniających okoliczność uniemożliwiających ich złożenie.

Zamawiający poinformował, że:

- składając wyjaśnienia wraz z dowodami Wykonawca nie może zmienić ceny zaoferowanej w ofercie;
- treść wyjaśnień wraz z dowodami musi odpowiadać treści złożonej oferty;
- wyjaśnienia Wykonawcy wraz z dowodami powinny wykazywać, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, tj. jest to cena realna, skalkulowana w sposób rzetelny i nie zagraża realizacji zamówienia;
- Wykonawca musi przedstawić szczegółowe wyjaśnienia co do wszystkich punktów z wezwania, tj. punktów 1 – 8 powyżej.
- jeśli któryś punkt wezwania 1 – 8 nie ma wpływu na cenę zaoferowaną przez Wykonawcę, Wykonawca jest zobowiązany do poinformowania o tym Zamawiającego, np. poprzez wpisanie w wyjaśnieniach słów: „nie dotyczy”;
- składane wyjaśnienia powinny być jak najbardziej szczegółowe, konkretne, wyczerpujące, wyjaśnienia nie mogą być zdawkowe ani ogólne.
- zgodnie z art. 224 ust. 5 Ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na Wykonawcy, od którego Zamawiający zażądał wyjaśnień.

Wykonawca może objąć wyjaśnienia wraz z dowodami tajemnicą przedsiębiorstwa. Jeśli Wykonawca nie obejmie wyjaśnień wraz z dowodami tajemnicą przedsiębiorstwa, dokumenty te będą mogły zostać udostępnione innym Wykonawcom, na ich wniosek. (...) samo oznaczenie dokumentów słowem, np. „Tajemnica Przedsiębiorstwa”, czy „Poufne” nie jest wystarczające. Aby skutecznie zastrzec dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa Wykonawca jednocześnie z przekazanymi wyjaśnieniami i dowodami na potwierdzenie, że zaoferowana przez Wykonawcę cena nie jest rażąco niska, musi przedstawić uzasadnienie zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Uzasadnienie podstawy zastrzeżenia informacji musi odpowiadać na następujące pytania:

Czy zastrzeżone informacje jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób?

Jakie informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne, które Wykonawca uznaje za tajemnicę przedsiębiorstwa zawarte są w zastrzeżonych informacjach?

Czy i ewentualnie jaką wartość gospodarczą posiadają powyższe informacje?

Jakie niezbędne działania - przy zachowaniu należytej staranności - zostały przez Wykonawcę podjęte w celu zachowania poufności danych objętych tymi informacjami?

Zamawiający wskazał, że odrzuci ofertę Wykonawcy, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 8) w związku z art. 224 ust. 6 Ustawy Pzp, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Dodatkowo Zamawiający podał, że w dniu 17.07.2025 r. otrzymał od jednego z Wykonawców pismo wyrażające następujące wątpliwości co do przywołanego wezwania:

„W związku z otrzymanym wezwaniem do wyjaśnień RNC, prosimy uprzejmie o potwierdzenie, że wyjaśnienia mają dotyczyć tylko kwestionowanej części to jest: Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych (vide Formularz cenowy) w zakresie korytarzy [zanonimizowano – Zam.]”

W odpowiedzi na podniesione wątpliwości Zamawiający zwrócił uwagę na treść akapitu 5. wezwania:

„W związku z powyższym Zamawiający wzywa do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny całkowitej oferty, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę. Wraz z wyjaśnieniami Wykonawca winien przedstawić:

- kalkulację swoich kosztów, której wzór stanowi załącznik do niniejszego wezwania;
- opis założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie Korytarzy 1, 3.2, 5, 6, 7, 8, 11 i 12 (vide Formularz cenowy).”

Jak wskazano w wierszu drugim, wyjaśnienia mają dotyczyć wyliczeń ceny całkowitej oferty. Ponadto, Zamawiający podkreślił, że oczekuje złożenia wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów (wiersze pierwszy i drugi przywołanego akapitu), kalkulacji kosztów ceny całkowitej oferty (lit. a przywołanego akapitu) oraz opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 w zakresie korytarzy wskazanych w lit. b przywołanego akapitu wezwania z dnia 17.07.2025 r.

Obaj Odwołujący złożyli wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

KIO 4789/25

Zamawiający na podstawie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp poinformował Odwołującego, że jego podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP.

W uzasadnieniu faktycznym Zamawiający podał, że wezwał Wykonawcę ZBM do udzielenia wyjaśnień wysokości zaoferowanej ceny. W ramach wezwania Zamawiający podkreślił, iż Wykonawca ZBM zobowiązany jest *doudzielenia szczegółowych wyjaśnień,*

w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę.

W tym samym akapicie Zamawiający wskazał również, że oczekuje złożenia wraz z wyjaśnieniami kalkulacji kosztów Wykonawcy ZBM, zgodnie ze wzorem załączonym do wezwania, oraz opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie wskazanych w wezwaniu korytarzy. Zamawiający wskazał również, że *złożone wyjaśnienia Wykonawca zobowiązany jest poprzeć stosownymi dowodami potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje, w szczególności, gdy Wykonawca powołuje się na istnienie po jego stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków, które wpłynęły na sposób ukształtowania ceny.* Dodatkowo Zamawiający zaznaczył, iż w przypadku braku dołączenia do wyjaśnień stosownych dowodów, np. z powodu ich nieposiadania, Wykonawca ZBM zobowiązany jest do złożenia wyjaśnień w tym zakresie uprawdopodobniających okoliczność uniemożliwiającą ich złożenie. Wyjaśnienia miały zostać złożone do dnia 25.07.2025 r.

Ponadto, dnia 18.07.2025 r. Zamawiający przesłał Wykonawcy ZBM doprecyzowanie, (.....). Jednocześnie Zamawiający wydłużył termin złożenia wyjaśnień do dnia 01.08.2025 r.

Dnia 01.08.2025 r. Wykonawca ZBM złożył wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny, lecz Zamawiający nie może uznać tych wyjaśnień oraz załączonych dowodów za wystarczające, gdyż nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Na wstępie należy zauważyć, że wyjaśnienia Wykonawcy ZBM nie są poparte należytych materiałem dowodowym. Wykonawca ZBM na potwierdzenie tez zawartych

w wyjaśnieniach oraz kwot przedstawionych w ramach załączonej kalkulacji ceny oferty przedstawia bardzo skąpy materiał dowodowy, który nie potwierdza ponoszenia kosztów na poziomie przedstawionym w wyjaśnieniach oraz kalkulacji. Wykonawca ZBM przedstawił

w kalkulacji koszty personelu na poziomie ponad 58% wszystkich kosztów łącznie, lecz na potwierdzenie wysokości tych kosztów przedstawił tylko jeden „dowód” o wyjątkowo wątpliwym charakterze. Przywołany „dowód” stanowić ma umowa o pracę na czas nieokreślony

z M. Staszewską, w której Wykonawca ZBM ukrył informację o wysokości wynagrodzenia zatrudnionej osoby, co czyni przedstawiony „dowód” bezprzedmiotowym – taki dokument nie potwierdza, ani nawet nie uprawdopodobnia, wysokości przedstawionych kosztów. Powyższe jest dla Zamawiającego tym bardziej niezrozumiałe, gdyż w treści wyjaśnień Wykonawca ZBM twierdzi, iż współpracuje z ponad 250-oma wyspecjalizowanymi inżynierami we wszystkich branżach budowlanych, z czego około 100 operuje na terenie Warszawy. W ocenie Zamawiającego, skoro Wykonawca ZBM twierdzi, że ma szeroką grupę współpracowników, brak realnych dowodów potwierdzających wysokość kosztów personelu na przedstawionym poziomie należy uznać za przesądzający o braku uzasadnienia podanej w ofercie ceny jako ceny należytej i rzetelnie skalkulowanej. Na marginesie tylko można dodać, że dla podmiotu współpracującego z szeroką grupą „branżystów” oraz wykazującego udział w wielu kontraktach podobnych do przedmiotowego zamówienia, nie powinno stanowić problemu przedstawienie np. umów o pracę/umów cywilnoprawnych zawieranych dotychczas z personelem Wykonawcy ZBM, z których wynikałyby stawki potwierdzające albo chociaż uprawdopodobniające przedstawioną wysokość kosztów.

Na marginesie należy również odnieść się do powoływania się przez Wykonawcę ZBM na publikację

SEKOCENBUD pod tytułem „Wartość Kosztorysowa Inwestycji” za II. kwartał 2025 r. Zamawiający nie może zgodzić się z ewentualnymi twierdzeniami, jakoby przywołana publikacja mogła stanowić dowód. Charakter tej publikacji stanowi o jej generalnej

i abstrakcyjnej naturze, która ma przedstawiać ogólne informacje z rynku inwestycji budowlanych. Publikacja ta, sama w sobie, nie może w żadnym wypadku stanowić potwierdzenia (dowodu) kalkulowania kosztów w danej ofercie, gdyż ofertę

–
w przeciwieństwie do publikacji SEKOCENBUD – przygotowuje się w odniesieniu do konkretnego, zindywidualizowanego kontekstu danego zamówienia publicznego. Tym samym, mając na uwadze, że Wykonawca ZBM nie przedstawił żadnych innych materiałów potwierdzających realność kosztów personelu, niemożliwym jest uznanie publikacji SEKOCENBUD jako potwierdzenia wysokości tych kosztów lub jako wzmocnienia tez stawianych przez Wykonawcę ZBM.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Wykonawca ZBM postąpił analogicznie w zakresie kosztów Biura Inżyniera, dla których przedstawił aneks nr 2 do umowy najmu, ale ukrył w nim informację o wysokości wynagrodzenia. Tym samym Wykonawca ZBM nie udowodnił, że przedstawione koszty Biura Inżyniera są rzetelnie skalkulowane i realne. Co więcej, Wykonawca ZBM nawet nie próbował wykazać wysokości większości kosztów ogólnych, w szczególności:

-kosztów badań i pomiarów,

-kosztów ekspertyz, opinii, doradztwa i usług wspierających,

-kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego (innych niż wymienione w części "Koszty personelu"),

-kosztów pozyskania wymaganych polis ubezpieczeniowych oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy,

które łącznie stanowią ponad 17% wszystkich kosztów. W świetle poprzedniego akapitu warto zaznaczyć, że łączny poziom kosztów, których realności Wykonawca ZBM nie udowodnił, stanowi ponad 75% wszystkich kosztów, co potwierdza zasadność odrzucenia oferty Wykonawcy ZBM ze względu na nieuzasadnienie podanej w ofercie ceny, gdyż czyni złożone wyjaśnienia gołosłownymi.

Należy zaznaczyć, że Wykonawca ZBM nie złożył żadnych wyjaśnień w związku z brakiem przedłożenia dowodów, które uprawdopodobniłyby okoliczność uniemożliwiającą ich złożenie.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż Wykonawca ZBM załączył szereg innych dokumentów, które miałyby potwierdzać rzetelność kalkulacji oraz jej realność, lecz dokumenty te nie odnoszą się do ceny oferty. W szczególności należy podkreślić, że dowodem prawidłowości i realności ceny nie mogą być poświadczenia należytego wykonania innych umów. Takie dokumenty potwierdzają jedynie, iż Wykonawca ZBM był w stanie w przeszłości realizować należycie zamówienia, natomiast nie potwierdzają w żaden sposób czy cena oferty w przedmiotowym postępowaniu jest adekwatna do stanu faktycznego istniejącego w tym konkretnym zamówieniu i adresuje wszystkie czynniki kosztowe w należyty sposób.

W związku z powyższym, wobec braku należytego wykazania przez Wykonawcę ZBM realności przedstawionych wyjaśnień i kalkulacji, tj. w szczególności poprzez nie załączenie adekwatnych i należytych dowodów pomimo wyraźnego wezwania do uczynienia tego, Zamawiający uznaje przedstawione wyjaśnienia oraz załączoną do nich kalkulację jako mające charakter gołosłowny i nie uzasadniające podanej w ofercie ceny. Tym samym oferta Wykonawcy ZBM podlega odrzuceniu.

W uzasadnieniu prawnym odrzucenia podano, że oferta Wykonawcy ZBM podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP. Zgodnie

z art. 224 ust. 6 ustawy PZP *odrzuca ofertę, jako ofertę 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.* Natomiast, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.* W związku z tym, że złożone przez Wykonawcę ZBM wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, oferta Wykonawcy ZBM podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8

w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP jako oferta, której cena jest rażąco niska

Ponadto należy dodać, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Na wstępie należy zauważyć, iż Krajowa Izba Odwoławcza zwraca uwagę w swoim orzecznictwie na obowiązek udowodnienia przez wykonawców rzetelności ceny w ramach udzielania wyjaśnień jej dotyczących. I tak w wyroku z dnia 29.05.2025 r., sygn. akt KIO 1720/25, Izba wskazuje:

W przepisie art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, mowa jest o wykazaniu, czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska. Chodzi tu przede wszystkim o przedstawienie konkretnych informacji, pozwalających później zamawiającemu na realną weryfikację wyceny.

Dla wypełnienia obowiązku przez wykonawcę nie wystarczy zatem, aby ograniczył się on wyłącznie do ogólnych stwierdzeń, że w zaoferowanej cenie wykona zamówienie. (...)

Przy czym zwrócić trzeba uwagę na to, że wyjaśnienia powinny zostać poparte dowodami na potwierdzenie realności wyceny, na co wskazuje ustawa Pzp. [wytł. Zam.]

Także inne wyroki Krajowej Izby Odwoławczej, m.in. o sygn. akt KIO 1295/19, KIO 1362/19, KIO 1894/19 potwierdzają powyższe twierdzenie.

Jak zauważono w uzasadnieniu faktycznym, materiał dowodowy załączony do wyjaśnień, który miał wykazywać ich realność oraz potwierdzać realność kosztów przedstawionych w kalkulacji kosztów, jest niezwykle skąpy. 75% kosztów przedstawionych

w kalkulacji nie znalazło potwierdzenia w przedstawionych dowodach, co po stronie Wykonawcy ZBM stanowi rażąco nierzetelność i nie uzasadnia ceny oferty. Zamawiający, nie dysponując dowodami na zdecydowaną większość kosztów, nie jest w stanie dokonać oceny, czy okoliczności powodujące zaoferowanie ceny na określonym poziomie, na które powołuje się Wykonawca ZBM, faktycznie zachodzą. Prawidłowość opisanego podejścia potwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza, która:

- w wyroku z dnia 16.03.2021 r., sygn. akt KIO 600/21, wskazała, że nie sposób zbadać, czy przyjęte przez ww wykonawcę wyliczenia są rzetelne, wiarygodne, w sytuacji, gdy wykonawca nie przedstawia żadnych dowodów potwierdzających sposób zbudowania poszczególnych elementów kosztotwórczych, poprzestając na własnych oświadczeniach w tym zakresie;

- w wyroku z dnia 20.05.2021 r., sygn. akt KIO 888/21, wskazała, że nie bez znaczenia w okolicznościach przedmiotowej sprawy pozostaje również fakt, że wykonawca (...) nie przedstawił Zamawiającemu żadnych dowodów potwierdzających, że zaoferowana przez niego cena nie jest ceną rażąco niską, do których dostarczenia Zamawiający wezwał wykonawcę, przez co złożone wyjaśnienia należy uznać za gołosłowne;

- w wyroku z dnia 15.12.2023 r., sygn. akt KIO 3583/23, wskazała, że wykonawca ma obowiązek złożenia adekwatnych i miarodajnych dowodów, co oznacza obowiązek przedstawienia wraz z wyjaśnieniami ceny materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności w nim zawarte. Innymi słowy, obowiązek dowodowy determinowany jest treścią wyjaśnień i jeżeli wykonawca powołuje się w nich na konkretny czynnik cenotwórczy, dostępny wyłącznie jemu, to powinien złożyć dowód w tym zakresie (...) Normy p.z.p. nie określają nawet przykładowego katalogu dowodów, ponieważ jest on zależny od danego stanu faktycznego, istotnym zaś jest, aby złożone dowody właściwie potwierdzały treść danych wyjaśnień kalkulacji ceny

oraz

Izba wyjaśnia, że oświadczenie wykonawcy zawarte w wyjaśnieniach kalkulacji ceny stanowi wyłączenie dowodu tego, że osoba podpisana pod takim dokumentem złożyła oświadczenie w nim zawarte. **W żadnej mierze nie jest to dowód na posiadanie indywidualnych, sprzyjających przystępującemu czynników wpływających na cenę, pozwalających na zaoferowanie kwoty wskazanej w ofercie;**

- w wyroku z dnia 22.11.2024 r., sygn. akt KIO 4100/24, wskazała, iż zasadnie więc, zdaniem Izby, w uzasadnieniu faktycznym odrzucenia oferty Odwołującego podał Zamawiający, że „[wyjaśnienia] nie zostały poparte żadnymi dowodami” oraz że “Wykonawca nie przedłożył żadnych dowodów np. zanonimizowanych kopii umów o pracę, dokumentów płacowych spółki, ani nie oparł się o analizę rynku, iż takie wynagrodzenie jest realne w oparciu o minimalną stawkę wynagrodzenia za pracę”. (...) W ocenie Izby samo przyjęcie w przedstawionej kalkulacji minimalnego wynagrodzenia za pracę nie jest wystarczającym wykazaniem, iż rzeczywiście takie stawki dla kierowców są realne;

- w wyroku z dnia 07.04.2025 r., sygn. akt KIO 1046/25, wskazała, że doszła do przekonania, iż brak przedstawienia szczegółowych danych i dowodów spowodowała, że ocena wyjaśnień złożonych przez Przystępującego dokonywana przez Zamawiającego co do zasady opierała się na domysłach i jego własnym przekonaniu co do możliwości zrealizowania przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę. Taka zaś sytuacja nie może być akceptowana z perspektywy chociażby zasady równego traktowania wykonawców. Po stronie wezwanego do wyjaśnień wykonawcy pojawił się obowiązek wyczerpującego udzielenia odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Przepisy ustawy Pzp nakładają więc na wykonawcę konkretne wymogi, którym Przystępujący w rozstrzyganej sprawie nie sprostał. Okoliczność, że wyjaśnienia te były niepełne czyni je tym samym nierzetelnymi. W związku z tym, należało uznać, że złożone przez Przystępującego wyjaśnienia nie uzasadniały podanej w ofercie ceny. W tej sytuacji, istniały podstawy do odrzucenia oferty Przystępującego, z uwagi na niewykazanie przez niego, że przedłożona oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Dlatego też zdaniem Izby, zarzuty naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 224 ust 6 ustawy Pzp potwierdziły się.

Na marginesie należy podkreślić, iż, jak wskazano w pierwszych akapitach uzasadnienia faktycznego, Zamawiający wyraźnie określił Wykonawcy ZBM konieczność przedstawienia dowodów na okoliczności i koszty prezentowane w wyjaśnieniach. Powyższe wynika z użytych w wezwaniu zwrotów takich jak Zamawiający wzywa do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów (...) oraz składając wyjaśnienia wraz

z dowodami Wykonawca nie może zmienić ceny zaoferowanej w ofercie. Dodatkowo, Zamawiający już następnego dnia po przekazaniu Wykonawcy ZBM wezwania wzmocnił i potwierdził konieczność załączenia do wyjaśnień dowodów drugim pismem z dnia 18.07.2025 r. Tym samym nie powinno ulegać wątpliwości, że jednym z obowiązków Wykonawcy ZBM w ramach wezwania było przedstawienie stosownych dowodów na potwierdzenie tezy i kalkulacji zawartych w wyjaśnieniach.

Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest odrzucenie przez Zamawiającego oferty Wykonawcy ZBM w oparciu o przywołaną podstawę prawną, gdyż Wykonawca ZBM nie uzasadnił podanej w ofercie ceny, w szczególności nie udowodnił, że przedstawione koszty są rzetelnie skalkulowane oraz realne w kontekście przedmiotowego zamówienia. Przechodząc do oceny zasadności zarzutów odwołania, to Odwołujący w odwołaniu w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że sposób ustalenia wynagrodzenia w postępowaniu będzie bazował na wynagrodzeniu ryczałtowym. Jednak sam charakter wynagrodzenia nie zwalnia wykonawcy z obowiązku udzielenia Zamawiającemu wyjaśnień, jeśli Wykonawca takie wezwanie do udzielenia wyjaśnień otrzymał. Odwołujący na rozprawie szeroko rozwinął się, że wszelkie problemy z przeniesieniem złożeń wyceny jego oferty związane były ze sposobem ustalenia kształtu formularza cenowego w postępowaniu oraz formularza kalkulacyjnego, załączonego do wezwania do wyjaśnień. Zwrócić uwagę należy, że Odwołujący ani na etapie ogłoszenia postępowania, ani na etapie otrzymania wezwania do wyjaśnień w żaden sposób nie kwestionował treści owych dokumentów. Nie wskazywano, że podział zastosowany przez Zamawiającego na sztuczny charakter, czy też uniemożliwia Wykonawcy przedstawienie rzeczywistych założeń kalkulacyjnych ceny ofertowej. Jeżeli Odwołujący uważał, że współczynniki zostały wprowadzone przez Zamawiającego w sposób nieuzasadniony, przez co zaburzały badanie prawidłowości ceny ofertowej, to z pewnością Wykonawca dysponował czasem na zwrócenie Zamawiającemu uwagi na przedmiotowe kwestie. Wbrew twierdzeniom odwołania Zamawiający nie wymagał szczegółowego wyjaśnienia każdego, nawet najdrobniejszego kosztu, który będzie miał miejsce podczas realizacji usług. Głównym zarzutem Zamawiającego wobec wyjaśnień Odwołującego jest elementarny brak dowodów w kwestiach kluczowych dla oferty, czyli wynagrodzenia personelu zaangażowanego w realizację przedmiotu zamówienia, a także brak dowodów na ustalenie wysokości innych istotnych kosztów.

Izba nie podziela zapatrywań Odwołującego, że dowodem na poniesienie tych kosztów jest złożona z wyjaśnieniami kalkulacja. Owszem, kalkulacja jest istotnym elementem wyjaśnień, ale nie jest ona dowodem na poniesienie kosztów. Dokument ten obrazuje sposób podziału wynagrodzeń na grupy poszczególnych kosztów, w tym specjalistów tworzących zespół ekspertów danego Wykonawcy, ale nie udowadnia tych kosztów. To rolę wykonawcy było wykazanie odpowiednimi dowodami, że ujęte w kalkulacji koszty mają realny charakter i tego właśnie zabrakło w wyjaśnieniach Odwołującego. Za stanowiskiem Zamawiającego z odpowiedzi na odwołanie powtórzyć należy, iż *„Bez tych dowodów owa kalkulacja jest niczym więcej, jak matematycznymi działaniami na liczbach poprzez rozbicie ceny na nieweryfikowalne i nie wykazane koszty głównie personelu, który ma kluczowe znaczenie dla kosztów wykonania świadczenia”*.

Izbie wydaje się, że Odwołujący zdaje sobie sprawę, że samym ujęciem kosztów w kalkulacji nie sposób wykazać prawidłowości ceny ofertowej. Nie ma bowiem problemu z przedstawieniem dowodu na zatrudnienie pracowników na podstawie umowy o pracę. Czyli Odwołujący doskonale wie, że dopiero przez złożenie „dodatkowych” dokumentów, obok kalkulacji, jest w stanie wykazać, że jego pracownicy otrzymują wynagrodzenie wyższe niż minimalne wynagrodzenie pracownicze. Przy czym oczywiście zaznaczyć należy, iż w tym zakresie Odwołujący nawet tego elementu nie wykazał, ponieważ złożył zanonimizowaną umowę, bez wskazania w niej kwoty wynagrodzenia. Taki dokument może co najwyżej potwierdzać sposób nawiązania stosunku pracy z daną osobą, ale nie jej wynagrodzenie. Do Izby nie przemawia argumentacja, że *„część informacji z zawartej umowy została zanonimizowana, jednakże wynika to głównie z okoliczności, że na dzień złożenia tej informacji – Wykonawcy nie łączył z Zamawiającym żaden stosunek prawny, który uzasadniłby ewentualne przekazanie mu danych wrażliwych zatrudnionych pracowników (...)”*. Umowa została *„zanonimizowana”* w ciekawy sposób, bowiem pozostawiono dane osobowe pracownika, a nie ujawniono informacji o wynagrodzeniu. Nawet jeżeli ten dokument miał potwierdzać podstawę nawiązania stosunku pracy, to nie było przeszkód, by mógł on potwierdzać właśnie wysokość wynagrodzenia na stanowisku pracownika administracyjno-biurowego.

Izba nie przeczy, iż Odwołujący *„szczegółowo wyjaśnił Zamawiającemu sposób rozliczania wynagrodzenia z personelem wykonującym samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. W złożonych wyjaśnieniach Odwołujący przedstawił Zamawiającemu założenia oferty, sposób zarządzania procesem świadczonych usług (...) ale Odwołujący nie przedstawił sposobu wyliczenia ceny i elementów, które miały niewątpliwie znaczenie w ustalaniu jej wysokości”*. Samo przedstawienie sposobu rozliczenia jako dokumentu kalkulacji nie stanowi wykazania prawidłowości stawek przyjętych do

tej kalkulacji.

Nie było sporne między stronami, że zasadnicze koszty świadczonej usługi będą tworzyły koszty wynagrodzeń ekspertów, stosownie do posiadanych kwalifikacji, wykształcenia, czy doświadczenia. Zatem głównym składnikiem są koszty osobowe. Mamy do czynienia z przedmiotem zamówienia polegającym na świadczeniu usług specjalistycznych, a więc usług o charakterze niematerialnymi, w których kluczową rolę odgrywają osoby świadczące daną usługę.

Odwołujący w wyjaśnieniach i odwołaniu szeroko rozwodził się, że dysponuje bogatym zespołem, inżynierami we wszystkich branżach, duża część z nich realizuje zadania na terenie Warszawy. Jednak na powyższe fakty nie przedstawił żadnych dowodów. Nie złożono choćby oświadczeń osób, że są oni zainteresowani dalszą współpracą z Wykonawcą na warunkach opisanych dla przedmiotowego zadania, że zgadzają się na stawki wynagrodzenia wynikające z kalkulacji. Kolejnym dokumentem mogły być dotychczas zawierane z takimi specjalistami umowy, czy też faktury wystawiane na rzecz Odwołującego z potwierdzeniem otrzymania wynagrodzenia. Można było przedstawić strukturę zatrudnienia, złożyć politykę płacową lub inne dokumenty, z których wynikałoby, że przyjęte w kalkulacji ceny stawki wynagrodzeń są rzeczywiste. Zamiast składać referencje z wykonywanych zamówień, można było złożyć dokumenty potwierdzające jaki zespół osób został skierowany do danych zadań. Tymczasem tylko z jednego ze złożonych dokumentów wynika, które osoby pełniły obowiązki inspektorów nadzoru z ramienia Odwołującego (referencje z dnia 5 czerwca 2025 roku wystawione przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie). Przy czym Odwołujący

w wyjaśnieniach nie nawiązał, że wymienione tam osoby będą skierowane do przedmiotowego zamówienia. Z dokumentów referencyjnych nie wynika także (poza jednym, przywołanym wyżej) wartość usług za pełnienie nadzorów, w większości dokumenty odnoszą się do wartości robót budowlanych. Trudno jest zatem powiązać złożony materiał z wykazaniem realności stawek za wykonanie usług ujętych w kalkulacji.

Co do założeń zatrudnienia personel miejscowego, a więc „uzyskanie oszczędności ze względu m.in. na brak konieczności kalkulowania kosztów związanych z zakwaterowaniem, delegacjami, dietami, podróżami służbowym”, dostrzeżenia wymaga, iż Odwołujący wskazywał jedynie na posiadanie biura w Warszawie, załączając skan umowy, gdzie stawka za wynajem została ukryta. Na rozprawie Odwołujący wywodził, że przecież przedstawił koszty za wynajem biura w Żyrardowie, ale nie umiał wskazać takiego dokumentu w złożonych wyjaśnieniach i ostatecznie wycofał się z tych oświadczeń.

W samej kalkulacji złożonej z wyjaśnieniami w rubryce „Uwagi” Odwołujący wpisał *Wynagrodzenie zostało ustalone na podstawie wieloletniego doświadczenia Wykonawcy*

w świadczeniu usług zarządzania i nadzoru inwestorskiego, popartego publikacją SEKOCENBUD pt. „Wartość Kosztorysowa Inwestycji” za II kwartał 2025 r., oraz adekwatnie do posiadanych zasobów ludzkich Spółki. Sam Odwołujący wskazywał, że periodyk podaje stawki uśrednione. Wydaje się, że obaj Odwołujący wyszli z założenia, że skoro stawki podane w kalkulacji są wyższe niż stawki minimalne, nie ma obowiązku udowadniania prawidłowości ich kalkulacji. Obowiązkiem Wykonawcy jest wykazać rynkowy charakter każdej stawki, w sytuacji otrzymania wezwania do wyjaśnień ceny ofertowej. Zamawiający nie może założyć, że skoro dana stawka jest wyższa niż minimalna, to jest prawidłowa. Wykonawca ma za zadanie wykazać, że w danym miejscu i czasie podawana przez niego stawka jest obiektywnie możliwa do osiągnięcia biorąc pod uwagę opis przedmiotu zamówienia i wymagania stawiane przez Zamawiającego. Kolejnym obowiązkiem Wykonawcy jest przedstawić na takie oświadczenie dowody. W przedmiotowej sprawie dowodzenie Odwołującego zakończyło się na przedstawieniu Zamawiającemu kalkulacji, wskazaniu posiadania wieloletniego doświadczenia, powołania się na publikację Sekocenbud. Z orzecznictwa niewątpliwie wynika, że nie jest konieczne składanie dowodu na każdą kwotę ujętą w kalkulacji a wszystkie złożone w ramach wyjaśnień informacje należy oceniać łącznie. Jednakże w przedmiotowej sprawie Odwołujący nie przedstawił, poza kalkulacją, wymiernych i obiektywnych dowodów na rynkowość przyjętych założeń dla wynagrodzeń personelu. Jak już podkreślano, był to natomiast zasadniczy koszt kształtujący cenę oferty.

Izba nie podziela zapatrywań Odwołującego, że *Zamawiający zdaje się nie zauważać, że przygotowane wyjaśnienia mają wyjaśniać przyjęte przez Wykonawcę założenia, a nie faktycznie już ponoszone koszty.* To raczej Odwołujący raczej zauważa, że powinien wykazać, że na podstawie dotychczas faktycznie ponoszonych kosztów, mógł przyjąć określone założenia, ale koszty dotychczas ponoszone powinny być przynajmniej uprawdopodobnione. Dopiero ten bowiem element pozwala ocenić Zamawiającemu, czy przyjęte założenia są realne, to znaczy zaistniały podstawy faktyczne do bazowania na nich. Z tych powodów Izba nie podziela stanowiska Odwołującego, że złożenie oświadczeń przez osoby tworzące

w przyszłości zespół specjalistów Wykonawcy jest pozbawione racji bytu. Nie odnosząc się do oczywistych elementów, takich jak konieczność dysponowania przynajmniej częścią zespołu na wykazanie potwierdzenia spełnienia warunku, takim oświadczeniem dany Wykonawca może udowodnić, że założenia przyjęte do kalkulacji mają walor realności. Sama zaś kalkulacja odzwierciedla tylko założenia a nie je tłumaczy.

Co do wysokości kosztów ogólnych, w tym kosztów badań i pomiarów, kosztów ekspertyz, opinii, doradztwa i usług wspierających kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego, kosztów pozyskania wymaganych polis oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy, to jak wynika z obliczeń Zamawiającego bazujących na kalkulacji Wykonawcy stanowią one aż 17 % wszystkich kosztów. W ocenie Izby nie jest to wielkość bagatelna, pomijalna. Odwołujący tymczasem w wyjaśnieniach nawet nie próbował wskazać podstawy przyjęcia tych kosztów w określonej wysokości. Łączna wysokość kosztów ogólnych wynosi 2 100 000,00 zł, co w zestawieniu z wartością 3 375 202,46 zł kosztów personelu, pokazuje ich wpływ na cenę oferty.

Izba nie podziela zarzutów odwołania, w których zaznaczono, że treść wyjaśnień odpowiada treści ogólnego wezwania Zamawiającego. Owszem, wezwanie nie było rozbudowane, ale Zamawiający jasno zaznaczył, w jakich obszarach oczekuje wyjaśnień

i uzasadnienia ceny. Dalej Zamawiający zaznaczył, że podstawą wyjściową do udzielenia wyjaśnień ma być wypełnienie kalkulacji według wzoru dokumentu przygotowanego przez Zamawiającego. Wyszczególnione w tym dokumencie rubryki dawały Odwołującemu obraz, jakie obszary Zamawiający uznaje za kluczowe, na które zagadnienia należy zwrócić uwagę w wyjaśnieniach i szczegółowo je omówić. Dodatkowo Zamawiający dobitnie w wezwaniu podkreślił, że oczekuje przedstawienia dowodów na wykazanie realności ceny w rozbiciu ujętym w kalkulacji. Wyjaśnienia miały się odnosić do wszystkich 8 punktów wezwania. Ponadto Zamawiający jasno zaznaczył, że kiedy wystąpi brak możliwości dołączenia określonego dowodu do wyjaśnień, Wykonawca ma obowiązek uzasadnić i uprawdopodobnić okoliczność uniemożliwiająca złożenie takiego dowodu. Zamawiający wcale nie wymagał szczegółowej analizy każdej pozycji oferty cenowej, wymagał wykazania realności ceny

w ujęciu pozycji kalkulacji. Odwołujący natomiast w złożonych wyjaśnieniach w ogóle do części pozycji się nie odniósł (choćby przywoływane już koszty ogólne). Odwołujący, być może

w nieświadomy sposób, ale części pozycji kalkulacyjnych, w ogóle nie ujął w części opisowej wyjaśnień. Ponownie dostrzeżenia wymaga, iż Izba nie podziela stanowiska odwołania, że Zamawiający ograniczył wezwanie do obowiązku złożenia tylko kalkulacji. A nawet gdyby tak uznać, to Odwołujący nie przedstawił dowodów na większość okoliczności wynikających ze złożonego zestawienia tabelarycznego.

Izba uważa, że Zamawiający w wystarczający sposób uzasadnił decyzję o odrzuceniu oferty Odwołującego. Zamawiający wskazał jakich elementów w wyjaśnieniach, jego zdaniem zabrakło. Zamawiający skupił się na pokazaniu, że w wyjaśnieniach Odwołującego brakuje materiału dowodowego potwierdzającego przyjęte założenia cenowe. Podano do jakich elementów wyjaśnień Zamawiający nie znalazł potwierdzenia w dowodach. Zaznaczono także, dlaczego niektóre przyjęte przez Odwołującego założenia nie są prawidłowe i nie potwierdzają realności ceny ofertowej. Końcowo dostrzeżenia wymaga, iż przedstawione Wykonawcy uzasadnienie odrzucenia jego oferty pozwoliło mu wnieść rozbudowane odwołanie, czyli możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej nie została zaburzona. Zamawiający wskazał również, opierając się na złożonej przez Odwołującego kalkulacji, w jakim procencie wyjaśnieniom brakuje dowodów na realność przyjętych założeń.

Reasumując, w ocenie Izby zarzuty odwołania dotyczące nieprawidłowego odrzucenia oferty Odwołującego nie zasługiwały na uwzględnienie. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej nie uchybiając postanowieniem art. 239 ustawy Pzp.

KIO 4796/25

Zamawiający poinformował, że oferta Wykonawcy A. Polska Sp. z o.o. podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP.

W uzasadnieniu faktycznym Zamawiający podał, że dnia 17.07.2025 r. wezwał Wykonawcę do udzielenia wyjaśnień wysokości zaoferowanej ceny. W ramach wezwania Zamawiający podkreślił, iż wykonawca zobowiązany jest do *udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny, w tym do wyczerpującego wyjaśnienia jakiego rodzaju koszty Wykonawca uwzględnił kalkulując wskazaną w ofercie cenę.* W tym samym akapicie Zamawiający wskazał również, że oczekuje złożenia wraz

z wyjaśnieniami kalkulacji kosztów Wykonawcy A., zgodnie ze wzorem załączonym do wezwania, oraz opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 - Nadzoru nad realizacją Robót Budowlanych w zakresie wskazanych w wezwaniu korytarzy. Zamawiający wskazał również, że *złożone wyjaśnienia Wykonawca zobowiązany jest poprzeć stosownymi dowodami potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje, w szczególności, gdy Wykonawca powołuje się na istnienie po jego stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków, które wpłynęły na sposób ukształtowania ceny.* Dodatkowo Zamawiający zaznaczył, iż w przypadku braku dołączenia do wyjaśnień stosownych dowodów, np. z powodu ich nieposiadania, Wykonawca A. zobowiązany jest do złożenia wyjaśnień w tym zakresie uprawdopodobniających okoliczność uniemożliwiającą ich złożenie. Wyjaśnienia miały zostać złożone do dnia 25.07.2025 r.

Ponadto, dnia 18.07.2025 r. Zamawiający przesłał Wykonawcy A. doprecyzowanie, w którym ponownie podkreślił: *Jak wskazano w wierszu drugim, wyjaśnienia mają dotyczyć wyliczeń ceny całkowitej oferty.* Ponadto, Zamawiający

oczekuje złożenia wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów (wiersze pierwszy i drugi przywołanego akapitu), kalkulacji kosztów ceny całkowitej oferty

(lit. a przywołanego akapitu) oraz opisu założeń do wyliczenia wartości Zadania 4 w zakresie korytarzy wskazanych w lit. b przywołanego akapitu wezwania z dnia 17.07.2025 r. [odwołania do akapitu dotyczą 5. akapitu wezwania – przyp. Zam.]

Jednocześnie Zamawiający wydłużył termin złożenia wyjaśnień do dnia 01.08.2025 r.

Dnia 01.08.2025 r. Wykonawca A. złożył wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny, lecz Zamawiający nie może uznać tych wyjaśnień oraz załączonych dowodów za wystarczające, gdyż nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

(...) wyjaśnienia Wykonawcy A. nie są poparte należyтым materiałem dowodowym. Wykonawca A. na potwierdzenie tez zawartych w wyjaśnieniach oraz kwot przedstawionych w ramach załączonej kalkulacji ceny oferty przedstawia bardzo skąpy materiał dowodowy, który nie potwierdza ponoszenia kosztów na poziomie przedstawionym w wyjaśnieniach oraz kalkulacji. Wykonawca A. przedstawił w kalkulacji koszty personelu na poziomie ponad 60% wszystkich kosztów łącznie, lecz na potwierdzenie wysokości tych kosztów nie przedstawił dowodów. Jednocześnie Wykonawca A. skupił się

w przedstawionych wyjaśnieniach wyłącznie na aspekcie zgodności kosztów podanych

w załączonej kalkulacji z przepisami prawa powszechnego, zupełnie nie odnosząc się do aspektu ich realności. Należy w szczególności podkreślić, iż sam fakt zgodności wynagrodzenia personelu z prawem powszechnym nie stanowi o realności kosztów i ich rynkowym (adekwatnym) charakterze w kontekście przedmiotowego zamówienia. Wykonawca A. nie wykazał mimo tego realności przedstawionych kosztów personelu. Na marginesie tylko można dodać, że dla profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego biorącego udział w kontraktach podobnych do przedmiotowego zamówienia, nie powinno stanowić problemu przedstawienie np. umów o pracę/ umów cywilnoprawnych zawieranych dotychczas

z personelem Wykonawcy A., z których wynikałyby stawki potwierdzające, albo chociaż uprawdopodobniające, przedstawioną wysokość kosztów.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że Wykonawca A. przedstawił w zakresie kosztów ogólnych wiele innych, pomniejszych dowodów ponoszonych kosztów, jednak dowody te nie odnoszą się do wszystkich pozycji kosztotwórczych. Tym samym Wykonawca A. nie udowodnił, że przedstawione koszty biura Inżyniera Kontraktu są rzetelnie skalkulowane i realne. Co więcej, Wykonawca A. nawet nie próbował wykazać wysokości większości kosztów ogólnych, w szczególności:

-kosztów badań i pomiarów,

-kosztów ekspertyz, opinii, doradztwa i usług wspierających,

-kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego (innych niż wymienione w części "Koszty personelu"),

-kosztów pozyskania wymaganych polis ubezpieczeniowych oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy,

które łącznie stanowią ponad 7% wszystkich kosztów. W świetle poprzedniego akapitu warto zaznaczyć, że łączny poziom kosztów, których realności Wykonawca A. nie udowodnił, stanowi ponad 67% wszystkich kosztów, co potwierdza zasadność odrzucenia oferty Wykonawcy A. ze względu na nieuzasadnienie podanej w ofercie ceny, gdyż czyni złożone wyjaśnienia gołosłownymi.

Należy zaznaczyć, że Wykonawca A. nie złożył żadnych wyjaśnień w związku

z brakiem przedłożenia dowodów, które uprawdopodobniłyby okoliczność uniemożliwiającą ich złożenie.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż Wykonawca A. przewidział w załączonej kalkulacji wysokie rezerwy finansowe na poszczególne kategorie kosztów, stanowiące łącznie ponad 25% wszystkich kosztów, oraz wysoki zysk na poziomie ponad 15% wszystkich kosztów.

O ile takie działanie należy uznać za racjonalne z perspektywy zabezpieczenia własnej działalności na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń, w tym nagłych i niekorzystnych zmian rynkowych, tych „zapasów” finansowych w cenie oferty nie można uwzględnić jako dowodu potwierdzającego rzetelność i realność zaoferowanej ceny. Przede wszystkim trzeba mieć na uwadze, że wobec braku choćby uprawdopodobnienia aż 2/3 kosztów niemożliwym jest dokonanie rzetelnej i miarodajnej oceny po stronie Zamawiającego, czy wykazane rezerwy finansowe rzeczywiście byłyby w stanie pokrycie ewentualne ułomności w kalkulacji ceny oferty. Co więcej, rezerwy finansowe, jak przytoczono w drugim zdaniu niniejszego akapitu, służą zabezpieczeniu wykonawców przed skutkami działań od nich niezależnych, których nie da się do końca przewidzieć. Tym samym nie można uznać, że – wobec braku potwierdzenia realności zdecydowanej większości kosztów – wysokie rezerwy finansowe uzasadniają podaną w ofercie cenę.

W związku z powyższym, wobec braku należytego wykazania przez Wykonawcę A. realności przedstawionych wyjaśnień i kalkulacji, tj. w szczególności poprzez nie załączenie adekwatnych i należytych dowodów pomimo wyraźnego wezwania do uczynienia tego, Zamawiający uznaje przedstawione wyjaśnienia oraz załączoną do nich kalkulację jako mające charakter gołosłowny i nie uzasadniające podanej w ofercie ceny. Tym samym oferta Wykonawcy

A. podlega odrzuceniu.

W uzasadnieniu prawnym podano, że oferta Wykonawcy podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP. Zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy PZP *odrzuca ofertę, jako ofertę 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.* Natomiast, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.* W związku z tym, że złożone przez Wykonawcę A. wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, oferta Wykonawcy A. podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP jako oferta, której cena jest rażąco niska. Ponadto należy dodać, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

(...) Krajowa Izba Odwoławcza zwraca uwagę w swoim orzecznictwie na obowiązek udowodnienia przez wykonawców rzetelności ceny w ramach udzielania wyjaśnień jej dotyczących. I tak w wyroku z dnia 29.05.2025 r., sygn. akt KIO 1720/25, Izba wskazuje:

W przepisie art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, mowa jest o wykazaniu, czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska. Chodzi tu przede wszystkim o przedstawienie konkretnych informacji, pozwalających później zamawiającemu na realną weryfikację wyceny. Dla wypełnienia obowiązku przez wykonawcę nie wystarczy zatem, aby ograniczył się on wyłącznie do ogólnych stwierdzeń, że w zaoferowanej cenie wykona zamówienie. (...) Przy czym zwrócić trzeba uwagę na to, że wyjaśnienia powinny zostać poparte dowodami na potwierdzenie realności wyceny, na co wskazuje ustawa Pzp. [wyłt. Zam.] Także inne wyroki Krajowej Izby Odwoławczej, m.in. o sygn. akt KIO 1295/19, KIO 1362/19, KIO 1894/19 potwierdzają powyższe twierdzenie.

(...) materiał dowodowy załączony do wyjaśnień, który miał wykazywać ich realność oraz potwierdzać realność kosztów przedstawionych w kalkulacji, jest niezwykle skąpy. Aż 2/3 kosztów przedstawionych w kalkulacji nie znalazło potwierdzenia w przedstawionych dowodach, co po stronie Wykonawcy A. stanowi rażącą nierzetelność i nie uzasadnia ceny oferty. Zamawiający, nie dysponując dowodami na zdecydowaną większość kosztów, nie jest w stanie dokonać oceny, czy okoliczności powodujące zaoferowanie ceny na określonym poziomie, na które powołuje się Wykonawca A., faktycznie zachodzą. Prawdliwość opisanego podejścia potwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza, która:

- w wyroku z dnia 16.03.2021 r., sygn. akt KIO 600/21, wskazała, że *nie sposób zbadać, czy przyjęte przez ww wykonawcę wyliczenia są rzetelne, wiarygodne, w sytuacji, gdy wykonawca nie przedstawia żadnych dowodów potwierdzających sposób zbudowania poszczególnych elementów kosztotwórczych, poprzestając na własnych oświadczeniach w tym zakresie;*

- w wyroku z dnia 20.05.2021 r., sygn. akt KIO 888/21, wskazała, że *nie bez znaczenia w okolicznościach przedmiotowej sprawy pozostaje również fakt, że wykonawca (...) nie przedstawił Zamawiającemu żadnych dowodów potwierdzających, że zaoferowana przez niego cena nie jest ceną rażąco niską, do których dostarczenia Zamawiający wezwał wykonawcę, przez co złożone wyjaśnienia należy uznać za gołosłowne;*

- w wyroku z dnia 15.12.2023 r., sygn. akt KIO 3583/23, wskazała, że *wykonawca ma obowiązek złożenia adekwatnych i miarodajnych dowodów, co oznacza obowiązek przedstawienia wraz z wyjaśnieniami ceny materiału dowodowego potwierdzającego okoliczności w nim zawarte. Innymi słowy, obowiązek dowodowy determinowany jest treścią wyjaśnień i jeżeli wykonawca powołuje się w nich na konkretny czynnik cenotwórczy, dostępny wyłącznie jemu, to powinien złożyć dowód w tym zakresie (...) Normy p.z.p. nie określają nawet przykładowego katalogu dowodów, ponieważ jest on zależny od danego stanu faktycznego, istotnym zaś jest, aby złożone dowody właściwie potwierdzały treść danych wyjaśnień kalkulacji ceny oraz Izba wyjaśnia, że oświadczenie wykonawcy zawarte*

w wyjaśnieniach kalkulacji ceny stanowi wyłączenie dowód tego, że osoba podpisana pod takim dokumentem złożyła oświadczenie w nim zawarte. W żadnej mierze nie jest to dowód na posiadanie indywidualnych, sprzyjających przystępującemu czynników wpływających na cenę, pozwalających na zaoferowanie kwoty wskazanej w ofercie;

-w wyroku z dnia 22.11.2024 r., sygn. akt KIO 4100/24, wskazała, iż *zasadnie więc, zdaniem Izby, w uzasadnieniu faktycznym odrzucenia oferty Odwołującego podał Zamawiający, że „[wyjaśnienia] nie zostały poparte żadnymi dowodami” oraz że “Wykonawca nie przedłożył żadnych dowodów np. zanonimizowanych kopii umów o pracę, dokumentów płacowych spółki, ani nie oparł się o analizę rynku, iż takie wynagrodzenie jest realne w oparciu o minimalną stawkę wynagrodzenia za pracę”. (...) W ocenie Izby samo przyjęcie w przedstawionej kalkulacji minimalnego wynagrodzenia za pracę nie jest wystarczającym wykazaniem, iż rzeczywiście takie stawki dla kierowców są realne;*

-w wyroku z dnia 07.04.2025 r., sygn. akt KIO 1046/25, wskazała, że *doszła do przekonania, iż brak przedstawienia szczegółowych danych i dowodów spowodowała, że ocena wyjaśnień złożonych przez Przystępującego dokonywana przez Zamawiającego co do zasady opierała się na domysłach i jego własnym przekonaniu co do możliwości zrealizowania przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę. Taka zaś sytuacja nie może być akceptowana z perspektywy chociażby zasady równego traktowania wykonawców Po stronie wezwanego do wyjaśnień wykonawcy*

pojawił się obowiązek wyczerpującego udzielenia odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Przepisy ustawy Pzp nakładają więc na wykonawcę konkretne wymogi, którym Przystępujący w rozstrzyganej sprawie nie sprostał. Okoliczność, że wyjaśnienia te były niepełne czyni je tym samym nierzetelnymi. W związku z tym, należało uznać, że złożone przez Przystępującego wyjaśnienia nie uzasadniały podanej w ofercie cenę. W tej sytuacji, istniały podstawy do odrzucenia oferty Przystępującego, z uwagi na niewykazanie przez niego, że przedłożona oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Dlatego też zdaniem Izby, zarzuty naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 224 ust 6 ustawy Pzp potwierdziły się.

(.....) Zamawiający wyraźnie określił Wykonawcy A. konieczność przedstawienia dowodów na okoliczności i koszty prezentowane w wyjaśnieniach. Powyższe wynika z użytych w wezwaniu zwrotów takich jak *Zamawiający wzywa do udzielenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów (...) oraz składając wyjaśnienia wraz z dowodami Wykonawca nie może zmienić ceny zaoferowanej w ofercie.* Dodatkowo, Zamawiający już następnego dnia po przekazaniu Wykonawcy A. wezwania wzmocnił i potwierdził konieczność załączenia do wyjaśnień dowodów drugim pismem z dnia 18.07.2025 r. Tym samym nie powinno ulegać wątpliwości, że jednym z obowiązków Wykonawcy A. w ramach wezwania było przedstawienie stosownych dowodów na potwierdzenie tezy i kalkulacji zawartych w wyjaśnieniach.

Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest odrzucenie przez Zamawiającego oferty Wykonawcy A. w oparciu o przywołaną podstawę prawną, gdyż Wykonawca A. nie uzasadnił podanej w ofercie ceny, w szczególności nie udowodnił, że przedstawione koszty są rzetelnie skalkulowane oraz realne w kontekście przedmiotowego zamówienia.

Przechodząc do rozpoznania istoty zarzutów odwołania, Izba podtrzymuje stanowisko, że wezwanie do złożenia wyjaśnień było na tyle konkretne, że wskazywało obszary, w których Zamawiający oczekuje wyjaśnień. Odwołujący1 zapomina, iż częścią wezwania była kalkulacja, zawierająca rozbicie na poszczególne koszty, na które w ocenie Izby Wykonawcy mieli zwrócić uwagę. Zamawiający skonstruował kalkulację w rozbiciu na koszty personelu i koszty ogólne, zaznaczając w poszczególnych kategoriach główne składowe ceny.

Zatem Odwołujący1 miał pewien margines swobodności reakcji na wezwanie, jednak bazę stanowić miały przywołane kategorie. Dodatkowo Zamawiający, dobitnie podkreślił

w wezwaniu, że po pierwsze oczekuje uzasadnienia dla wysokości ceny całej oferty, po drugie, że oczekuje dowodów w zakresie wyliczenia ceny. Dalej zauważyć należy, iż to nie ilość dowodów świadczy o właściwym wypełnieniu obowiązku złożenia wyczerpujących, logicznych i spójnych wyjaśnień, ale ich przydatność i wiarygodność w zakresie wykazania realności ceny ofertowej. Paradoksalnie, obaj Odwołujący z jednej strony stanowczo podkreślają, że sama kalkulacja winna być uznawana jako dowód w postępowaniu wyjaśniającym. Ale z drugiej strony próbują całkowicie zmarginalizować jej znaczenie w treści wezwania do złożenia wyjaśnień i podziału przedmiotu zamówienia przez Zamawiającego na poszczególne kategorie kosztów, chociaż żaden z Odwołujących nie zakwestionował treści wezwania ani sposobu stworzenia kalkulacji.

Wbrew twierdzeniom odwołania Zamawiający przedstawił w ocenie Izby wystarczające uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia oferty Odwołującego1. Nie potwierdził się więc zarzut naruszenia art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Zamawiający wskazał, że koszty osobowe zostały skalkulowane na poziomie 60% kosztów ceny całkowitej, natomiast nie wykazano realności zakładanych kosztów. Odwołujący1 wywodzi w odwołaniu, że Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty posługuje się kategoriami ocennymi, nie przedstawia obiektywnych kryteriów nieprawidłowości wyjaśnień. Zdaniem Izby trudno odnosić się do czegoś, co nie istnieje. Skoro Odwołujący1 nie złożył żadnego materiału odnoszącego się do kosztów osobowych, to na jakie obiektywne kryteria miał zwrócić uwagę Zamawiający?

Z drugiej strony przedstawione Wykonawcy uzasadnienie odrzucenia nie skutkowało niemożliwością skorzystania ze środków ochrony prawnej. Odwołujący1 sformułował szeroko zarzuty i przedstawił rozbudowane uzasadnienie tych zarzutów.

Jak już wskazano w sprawie KIO 4789/25, kalkulacji cenowej nie można uznać za dowód realności stawek, tylko za dowód zobrazowania tych stawek. Odwołujący1 na rozprawie nie umiał odpowiedzieć, jakie czynniki z wyjaśnień miały wykazać Zamawiającemu wiarygodność stawek przyjętych w kalkulacji. Wykonawca miał, zgodnie z wezwaniem, nie tylko podać jakiego rodzaju koszty ujął i w jakiej wysokości, ale miał przede wszystkim potwierdzić ich realność. Temu służyć miały wymagane przez Zamawiającego dowody. Podkreślić należy, iż co do zasady kalkulacja może stanowić dowód, jeśli stanowi uzupełnienie konkretnie opisanych założeń kalkulacyjnych. Założenia przedstawione przez Odwołującego1 w warstwie odnoszącej się do wynagrodzeń zespołu ekspertów były ogólne. Prezentowały generalne założenia. Nie wyjaśniały natomiast, dlaczego Odwołujący1 przyjął stawki wynagrodzenia w wysokości wskazanej w kalkulacji. Odwołujący 1 podał, że dokonał ograniczenia kosztów dojazdów i zakwaterowania kadry inżynierskiej, wykorzystanie lokalnych podwykonawców i specjalistów znających specyfikę regionu, opracowanie własnych standardów nadzoru i raportowania, które pozwalają skrócić czas poświęcony na czynności administracyjne przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiej jakości usług. Są to ogólne opisy, które powinny zostać rozbudowane o założenia szczegółowe.

Takie założenia szczegółowe zostały opisane co do sposobu organizacji czasu pracy zespołu specjalistów, ale już nie dokonano poszerzonego opisu co do wysokości przyjętych stawek wynagrodzenia.

O ile Odwołujący¹ wykazał, że czynnikiem obniżającym w jego wypadku koszt wykonania usługi jest indywidualna decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zmniejszająca wymiar składki na ubezpieczenie wypadkowe (załączona do wyjaśnień) oraz złożył faktury potwierdzające ponoszenie kosztów w określonej wysokości na samochody, wyposażenie, telefony, zakup odzieży, przeprowadzenie odpowiednich szkoleń (w tym BHP), badania lekarskie, wynajem lokali (także w miejscu prowadzenia inwestycji), czy koszty paliwa,

to w przypadku kosztów osobowych zespołu ekspertów nie przedstawiono żadnych dokumentów potwierdzających wysokość założonych kosztów. Nie było zaś sporne, że koszty osobowe stanowią podstawową kategorię kosztów tego zamówienia. Odwołujący¹ ograniczył się do następującego twierdzenia: „*Ustalona w ofercie Wykonawcy wysokość miesięcznego wynagrodzenia członków Zespołów nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. dotyczącym zmiany minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej.*”

Myli się Odwołujący¹, że skoro wskazał, iż osoby przewidziane do realizacji przedmiotowego zamówienia wynagradzane są w stawkach wyższych niż minimalne, to nie jest już obowiązkiem Wykonawcy dowiedzenie, że te założenia pozwalają wykonać zamówienia na zasadach przyjętych przez danego Wykonawcę. Celem wezwania do wyjaśnień nie jest uzyskanie przez Zamawiającego zapewnienia, że dany podmiot przestrzega przepisów prawa o minimalnych wynagrodzeniu, odprowadza daniny związane ze składkami na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne (i inne) ale udowodnienie przez Wykonawcę, że jego założenia płacowo-wynagrodzeniowe mają realny charakter i uzasadniają wysokość ceny oferty, a sama cena nie jest rażąco niska.

Można przyznać rację Odwołującemu¹, że Zamawiający co do zasady nie kwestionuje wysokości stawek przyjętych w kalkulacji, czy ich rynkowego charakteru ale podważa sposób udowodnienia przedstawionych założeń. Odwołujący¹ pomija jednak, że w art. 224 ust. 6 ustawy Pzp ustawodawca przyjął, iż w sytuacji gdy wyjaśnienia z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, taką cenę uznaje się za rażąco niską. A więc ofertą z ceną rażąco niską będzie także oferta, w przypadku której brak dowodów nie uzasadnia ceny podanej w ofercie.

Odwołujący¹ nie przedstawił żadnych dowodów, że podane w kalkulacji stawki mają charakter rynkowy. To, że stawki są wyższe niż minimalne nie oznacza jeszcze, że są rynkowe. Izba nie wie na jakiej podstawie miałyby przyjąć, że stawka w wysokości 13 500 zł miesięcznie dla Inżyniera Kontraktu jest rynkowa, a jaki poziom czyni ją już nierynkową. Są to jedynie przypuszczenia i dywagacje własne Odwołującego¹. W którym momencie należałoby zatem uznać, że obiektywnie dana stawka osiąga poziom rynkowy, a kiedy staje się już nierynkowa. Z pewnością można na rynku znaleźć firmy, dla których poziom wynagrodzenia Inżyniera kontraktu w wysokości 13 500 zł miesięcznie będzie nierynkowy. Świadczy o tym choćby rozpiętość cenowa ofert złożonych w danym postępowaniu. Obowiązkiem Wykonawcy wezwanego do złożenia wyjaśnień było wykazać, a więc udowodnić (nie zaś tylko opisać i podać w kalkulacji), że wprowadzone i przyjęte do wyliczeń stawki są prawidłowe. Tego zaś Odwołujący¹ nie uczynił. Odwołujący¹ w odwołaniu podkreślając, że „*oferowanie stawek wyższych od rynkowych nie stanowi bariery, lecz raczej ułatwienie w pozyskaniu odpowiednio wykwalifikowanych pracowników*”, zapomina, że nie tylko stawka ma znaczenie przy pozyskaniu pracownika na dane stanowisko. Całkowicie pomijane u obu Odwołujących są kwestie związane z dostępnością danego personelu na rynku, co może choćby wynikać z liczby kontraktów realizowanych w podobnym przedmiocie na danym obszarze geograficznym, czy też liczby dostępnych ekspertów spełniających wymagania Zamawiającego.

Wykonawca nie musi *ex ante* dowodzić, że na rynku istnieją konkretne osoby gotowe podjąć pracę za daną stawkę. Wystarczyło, by Wykonawca przedstawił dowody, że dysponuje osobami, z którymi współpracował w przeszłości, które będą zainteresowane dalszą współpracą na podobnych zasadach. Przykładowy katalog środków dowodowych możliwych do pozyskania przez Wykonawcę w trakcie składania wyjaśnień Izba podała przy orzeczeniu KIO 4789/25 i podtrzymuje swoje stanowisko w tym zakresie. Tezy Odwołującego¹

o absurdalności wymagań Zamawiającego dla wskazania osób tworzących zespół, który ma powstać po podpisaniu umowy, nie bronią się, ponieważ Zamawiający w warunkach udziału czy opisie przedmiotu zamówienia ustalił wymogi odnoszące się do osób tworzących zespół, zwłaszcza w zakresie kluczowych ekspertów. Jeżeli wymogiem jest przedstawienie Zamawiającemu zespołu ekspertów w ciągu 7 dni od dnia podpisania umowy, to wątpliwa wydaje się okoliczność kompletowania składu zespołu dopiero po podpisaniu umowy.

Jest to także szczególnie związane z ustaleniem dosyć wysokich wymagań dla członków zespołu w przedmiocie ich doświadczenia zawodowego, wykształcenia i posiadania określonych uprawnień.

Ponownie także należy podkreślić w niniejszym uzasadnieniu, że Wykonawca nie musi składać dowodów na każdy, nawet najmniejszy koszt odzwierciedlony w ofercie. Jednak w przypadku Odwołującego¹ nie wykazał on realności podstawowych kosztów tworzących cenę ofertę, chodzi bowiem o

wynagrodzenie dla osób, przy pomocy których Wykonawca chce zrealizować dany kontrakt, a jak wyliczył Zamawiający koszty te stanowią 605 ceny ofertowej.

Co do zaznaczonych przez Zamawiającego w informacji o odrzuceniu oferty kosztach badań, pomiarów, ekspertyz, czy też kosztów fotogrametrii i skaningu laserowego oraz kosztów pozyskania wymaganych polis ubezpieczeniowych oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy, to poza jedną fakturą wystawioną przez firmę studiowizjer.pl na kwotę 3407,10 zł Odwołujący1 nie przedstawił innego materiału dowodowego. Przy czym zauważyć należy, iż koszty skaningu w kalkulacji ujęto w wysokości 150 000,00 zł. Nie opisano powiązania między wysokością założonych kosztów, a złożoną fakturą. Na inne koszty tworzące kategorię „ogólne” Odwołujący1 w ogóle nie przedstawił dowodów. Wbrew twierdzeniom z odwołania, w punkcie IX wyjaśnień złożonych Zamawiającemu nie określono zakresu przewidywanych usług. W punkcie tym Odwołujący1 podał, że „*opierając się na doświadczeniu zdobytym podczas realizacji wielu kontraktów oraz współpracy z firmą Studiowizjer.pl, za którą poniesione koszty przedkłada dowód posiadanej przez Wykonawcę wiedzy w kwestii cen rynkowych niniejszych usług*”. Nie sposób w takim opisie doszukiwać się opisu zakresu usług, które będą zrealizowane na przedmiotowym kontrakcie. Jak już Izba zaznaczyła w niniejszym uzasadnieniu, kosztów ogólnych nie można uznać za incydentalne, czy też pomijalne, mają one znaczący udział w cenie ogólnej oferty.

W przypadku kosztów polis i zabezpieczenia należytego wykonania umowy Odwołujący1 mija się z prawdą twierdząc, że „*powołał się przy tym na obowiązujące w dacie składania oferty stawki rynkowe, wynikające z wcześniejszych umów ubezpieczeniowych zawieranych z towarzystwami ubezpieczeniowymi o ugruntowanej pozycji na rynku i że przedstawiono również stosowne dokumenty potwierdzające te założenia, w tym przykładowe kalkulacje i oferty ubezpieczeniowe, na podstawie których oszacowano koszt poszczególnych polis*”. Żadnych stawek nie przywołano w wyjaśnieniach, a jedynymi polisami załączonymi do wyjaśnień są dokumenty dotyczące ubezpieczenia posiadanych samochodów.

Zamawiający w informacji o odrzuceniu oferty odniósł się także do założenia w kalkulacji wysokiej rezerwy finansowej na poszczególne kategorie kosztów, stanowiącej łącznie ponad 25% wszystkich kosztów, oraz wysokiego zysku na poziomie ponad 15% wszystkich kosztów. Wbrew twierdzeniom Odwołującego1 Zamawiający nie uznał, że założenia te przyjęły zbyt wysoki poziom. Zamawiający wprost napisał, że „*O ile takie działanie należy uznać za racjonalne z perspektywy zabezpieczania własnej działalności na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń, w tym nagłych i niekorzystnych zmian rynkowych, tych „zapasów” finansowych w cenie oferty nie można uwzględnić jako dowodu potwierdzającego rzetelność i realność zaoferowanej ceny*”. Izba zgadza się z Zamawiającym, że wykonawca działający z należytą starannością powinien przewidzieć odpowiednio wysoką rezerwę na koszty nieprzewidziane. Zakładanie osiągnięcia zysku z realizacji danej umowy również wpisuje się w standard należytego działania wykonawcy. Celem stanowiska Zamawiającego było zwrócenie uwagi, że nawet tak wysoka rezerwa i zakładany zysk nie oznaczają, że dany Wykonawca udowodnił realność pozostałych założeń kalkulacyjnych. Jak sam Odwołujący1 napisał, rezerwa służy pokryciu kosztów zdarzeń nieprzewidzianych, nadzwyczajnych. Nie służy natomiast finansowaniu niedoszacowanych kosztów z innych pozycji. Natomiast jej wysokość w kalkulacji Odwołującego1 może sprawiać takie wrażenie.

W odwołaniu podniesiono kwestie możliwości ponownego danego Wykonawcy do dodatkowych wyjaśnień. Generalną zasadą jest, że wezwanie do złożenia wyjaśnień ma charakter jednorazowy. Nie oznacza to jednak, że nie jest dopuszczalne skierowanie ponownego wezwania do wykonawcy. Takie ponowne wezwanie może być skierowane do wykonawcy nawet kilkakrotnie w sytuacji, gdy na podstawie złożonych wyjaśnień powstają dalsze kwestie i nowe wątpliwości wymagające wyjaśnienia. Rozwiązanie to nie może zatem sprowadzać się do stworzenia wykonawcy drugiej szansy na udzielenie wyjaśnień w zakresie spełniającym oczekiwania zamawiającego w sytuacji, gdy wykonawca złożył wyjaśnienia nierzetelne, niekompletne lub niepotwierdzające prawidłowości ceny (tak wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 kwietnia 2017 r., sygn. akt: KIO 686/17, wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. akt: KIO 23/22).

Otrzymanie kolejnej szansy na przedstawienie Zamawiającemu dodatkowego stanowiska poprzedzić muszą co najmniej nowe wątpliwości Zamawiającego i nowe kwestie do wyjaśnienia. Przy czym te okoliczności powinny wynikać z otrzymanych już wyjaśnień.

W przedmiotowej sprawie, w ocenie Izby, treść złożonych przez Odwołującego1 wyjaśnień nie mogła u Zamawiającego wzbudzić kolejnych wątpliwości, które wymagałyby przedstawienia dodatkowego stanowiska. Odwołujący1 odpowiadając na wezwanie Zamawiającego wskazał czynniki, które w jego ocenie uzasadniają poziom cen danych elementów, ale nie dokonał wyjaśnień w sposób wyczerpujący, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązku przedstawienia materiału dowodowego dla przyjętych założeń kalkulacyjnych.

Brak dowodów nie jest powodem uzasadniającym możliwość kolejnego wezwania do uzupełnienia wyjaśnień. Jest to

brak nieusuwalny, który w ocenie Izby prawidłowo doprowadził do podjęcia przez Zamawiającego do decyzji o odrzuceniu danej oferty.

Reasumując, w ocenie Izby zarzuty odwołania dotyczące nieprawidłowego odrzucenia oferty Odwołującego nie zasługiwały na uwzględnienie. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej nie uchybiając postanowieniem art. 239 ustawy Pzp.

Konkludując, Odwołujący nie wykazali, że działania lub zaniechania Zamawiającego miały stanowić naruszenie zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określonych w art. 16 ustawy Pzp. Zamawiający identycznie potraktował wykonawców znajdujących się w tej samej sytuacji, kierując się ustalonymi regułami badania i oceny ofert w odniesieniu do wymogów określonych w SWZ i opisie przedmiotu zamówienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Odwołujących.

W sprawach wydano orzeczenie łączne

Przewodnicząca:

.....