

**WYROK**  
z dnia 18 grudnia 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

**Przewodnicząca: Justyna Tomkowska**

**Protokolant: Patryk Pazura**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **15 grudnia 2025 roku w Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **27 października 2025 roku** przez wykonawcę **Arkadis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością S3 Spółka komandytowa z siedzibą w Czudcu** (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – **Miasto Chełm z siedzibą w Chełmie** przy udziale **Przystępującego** zgłaszającego przystąpienie **po stronie Zamawiającego**: wykonawcy **Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe GMD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmie**

**orzeka:**

1. Uwzględnia odwołanie w części w zakresie naruszenia art. 224 ust. 6 ustawy Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny oferty, w tym odrzucenie oferty Przystępującego Przedsiębiorstwa Handlowo Usługowego GMD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp

w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp;

2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie,

3. kosztami postępowania obciąża **Odwołującego - Arkadis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością S3 Spółka komandytowa z siedzibą w Czudcu i Zamawiającego – Miasto Chełm z siedzibą w Chełmie** w następujący sposób:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **7 500 zł 00 gr** (słownie: siedmiu tysięcy pięciuset złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwołującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę **821 zł 20 gr** (słownie: ośmiuset dwudziestu jeden złotych dwudziestu groszy) poniesioną przez **Odwołującego** z tytułu kosztów dojazdu oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od **Zamawiającego – Miasta Chełm z siedzibą w Chełmie** na rzecz **Odwołującego - Arkadis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością S3 Spółka komandytowa z siedzibą w Czudcu** kwotę **3 052 zł gr** (słownie: trzech tysięcy pięćdziesięciu dwóch złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem części kosztów wpisu, wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu.

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:**

.....

**KIO 4722/25**

**UZASADNIENIE**

Zamawiający: Miasto Chełm z siedzibą w Chełmie 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. „Nadzór inwestorski nad realizacją zadania pn. Rewitalizacja Parku Międzyosiedlowego na Os. XXX-lecia w Chełmie”. Ogłoszenie o zamówieniu nr 2025/BZP 00422512/01 opublikowano dnia 2025-09-15.

Dnia 27 października 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 ustawy Pzp odwołanie złożył podmiot Arkadis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością S3 Spółka komandytowa z siedzibą w Czudcu, dalej jako „Odwołujący”.

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 21 października 2025 roku, zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uiścił wpis w wymaganej wysokości.

Odwołanie złożono wobec czynności polegających na wyborze oferty najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwołujący wskazał, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp, ponieważ

złożył ofertę w postępowaniu, która nie została wybrana jako najkorzystniejsza, natomiast Zamawiający dokonał wyboru oferty innego wykonawcy, pomimo iż nie spełnia wymagań SWZ w szczególności w zakresie obliczenia ceny. Wybór najkorzystniejszej oferty został dokonany z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, w szczególności przepisów dotyczących: obowiązku prawidłowej weryfikacji wyjaśnień rażąco niskiej ceny (art. 224 ust. 1–5 Pzp); zasady równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 Pzp), co powoduje iż po stronie Odwołującego powstaje szkoda w zakresie braku możliwości pozyskania zamówienia. Kolejna oferta w rankingu oferta wykonawcy podlega wykluczeniu. Przez brak tych czynności w postępowaniu, Odwołujący nie uzyska zamówienia.

Odwołujący zarzucał Zamawiającemu naruszenie przepisów ustawy, w szczególności:

- 1) art. 108 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia drugiego w kolejności wykonawcy (Inżynieria Drogowa WEGRA A.W.), który sam oświadczył, że podlega wykluczeniu, a jego oferta była sprzeczna z ustawą;
- 2) art. 128 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 Pzp poprzez bezpodstawnie wezwanie drugiego w kolejności wykonawcę (Inżynieria Drogowa WEGRA A.W.) do „uzupełnienia” oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia, mimo iż nie istniał brak formalny, lecz materialne oświadczenie o podleganiu wykluczeniu;
- 3) art. 224 ust. 6 Pzp poprzez przyjęcie przez Zamawiającego niewiarygodnych i sprzecznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny wybranego wykonawcy GDM;
- 4) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez wybór wykonawcy GDM, którego cena nie gwarantuje wykonanie zamówienia w sposób jaki Zamawiający sprecyzował w SWZ i projekcie umowy;
- 5) art. 128 ust. 1–4 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp poprzez akceptację przez Zamawiającego kilkukrotnie składanych i niejednoznacznych wykazów osób, stanowiących część podmiotowych środków dowodowych (PŚD), mimo że wykonawca nie złożył ich w sposób spójny, jednolity i zgodny z art. 128 Pzp;
- 6) art. 17 ust. 2 Pzp poprzez wybór wykonawcy z naruszeniem ustawy, w szczególności art. 224 ust. 6, art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 128 ust. 1 Pzp;
- 7) art. 16 pkt 1 Pzp poprzez brak równego traktowania wykonawców, w szczególności przy

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i dokonanie następujących czynności:

- 1]. nieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2]. powtórzenia procesu badania i oceny złożonych ofert;
- 3]. odrzucenie oferty wybranego wykonawcy z uwagi na rażąco niską cenę;
- 4]. odrzucenie oferty wybranego wykonawcę z uwagi na trzykrotne składanie wykazu osób;
- 5]. odrzucenie kolejnego wykonawcę z uwagi iż podlega wykluczeniu;
- 6]. wybór najkorzystniejszej oferty w zgodzie z Pzp.

Zarzut nr 1: zaniechanie wykluczenia drugiego w kolejności wykonawcy (Inżynieria Drogowa WEGRA A.W.), który sam oświadczył, że podlega wykluczeniu, a jego oferta była sprzeczna z ustawą.

Wykonawca w oświadczeniu (zał.3) stanowiącym załącznik nr 2 do SWZ

(tj. oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia – składane na podstawie art. 125 ust. 1 Pzp) jednoznacznie wykreślił w ust.1 oświadczenia słowo „nie podlega”, pozostawiając słowo „podlega” co w praktyce oznacza, iż w us.1 oświadczenia powstała treść: „*Oświadczam, że podmiot, w imieniu którego składane jest oświadczenie, podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp*”.

Następnie wykonawca w oświadczeniu:

- [1]. nie wypełnił sekcji 2 oświadczenia (brak wskazania podstawy i środków naprawczych);
- [2]. w ust. 3 oświadczył, że nie podlega wykluczeniu na podstawie ustawy sankcyjnej (art. 7 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu agresji na Ukrainę);
- [3]. a natomiast w ust. 4 potwierdził, że „*wszystkie informacje podane powyżej są prawdziwe i aktualne*”.

Zamawiający pomimo jednoznacznej treści oświadczenia nie wykluczył wykonawcy, lecz wezwał go do uzupełnienia dokumentu (pismo z dnia 24.09.2025 r. w trybie art. 128 ust. 1 Pzp).

Zgodnie z art. 108 ust. 1 Pzp zamawiający obowiązany jest wykluczyć wykonawcę, wobec którego zachodzi którakolwiek z przesłanek ustawowych. W sprawie sam wykonawca wprost oświadczył, że podlega wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 oraz art. 109 ust. 1 pkt 2 Pzp. Nie ma znaczenia, że wykonawca nie sprecyzował, z której konkretnie przesłanki wynika wykluczenie – kluczowe jest, że oświadczył istnienie podstaw wykluczenia. Takie oświadczenie wywołuje materialny skutek prawny – wykonawca przyznał, że nie spełnia wymagań ustawowych udziału w postępowaniu.

Oferta złożona przez wykonawcę, który sam przyznaje, że podlega wykluczeniu, nie spełnia ustawowych wymogów i jest sprzeczna z przepisami Pzp, w szczególności z art. 125 ust. 1 i art. 108 ust. 1 Pzp. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp: „*zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z przepisami ustawy*”

Oświadczenie o podleganiu wykluczeniu oznacza, że oferta nie może być dalej badana ani oceniana – jej treść

(rozumiana jako całość oferty wraz z oświadczeniami wykonawcy) jest sprzeczna z ustawą i powinna zostać odrzucona bez wezwania do uzupełnień.

Złożenie oświadczenia o podleganiu wykluczeniu wywołuje skutek materialny – wykonawca sam potwierdza istnienie przesłanek wykluczenia. Zamawiający nie może uznać takiego oświadczenia za brak formalny ani żądać jego uzupełnienia. Wykonawca, który jednoznacznie oświadczył, że podlega wykluczeniu, nie może odwołać się od tego oświadczenia przez późniejsze "sprostowanie". Zamawiający ma obowiązek wykluczyć go z postępowania. Nie można uzupełniać ani poprawiać oświadczenia, które zawiera treść przeciwną do wymaganego stanu faktycznego. Takie działanie byłoby zmianą treści materialnej oferty. Zmiana treści oświadczenia po terminie składania ofert jest równoznaczna ze złożeniem nowego oświadczenia – a więc nowej oferty – co jest niedopuszczalne.

W ocenie Odwołującego Zamawiający rażąco naruszył art. 108 ust. 1 oraz art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp, ponieważ: wykonawca sam potwierdził istnienie podstaw wykluczenia; oferta była sprzeczna z ustawą; a mimo to Zamawiający nie wykluczył wykonawcy, lecz dopuścił jego dalszy udział w postępowaniu. Czynność Zamawiającego doprowadziła do nieuprawnionego faworyzowania wykonawcy, którego oferta z mocy prawa powinna zostać odrzucona bez dalszego badania, a pomimo to widnieje w informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej jako pełnoprawna oferta.

Zarzut nr 2: bezpodstawnie wezwanie drugiego w kolejności wykonawcę (Inżynieria Drogowa WEGRA A.W.) do „uzupełnienia” oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia, mimo iż nie istniał brak formalny, lecz materialne oświadczenie o podleganiu wykluczeniu

Zgodnie z art. 128 ust. 1 Pzp, zamawiający może wezwać do uzupełnienia dokumentów, jeżeli wykonawca ich nie złożył, złożył niekompletne lub zawierające błędy. Przepis ten, jednak nie upoważnia zamawiającego do modyfikowania treści merytorycznej oświadczeń, które zostały już złożone i mają charakter oświadczenia woli o skutkach prawnych. Innymi słowy – można poprawić brak formalny, ale nie można odwołać lub odwrócić oświadczenia o podleganiu wykluczeniu jak mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku. Wykonawca nie popełnił błędu formalnego, lecz złożył oświadczenie o określonej treści. Wykreślenie słowa „nie podlega” nie jest „pomyłką pisarską” ani „błędem formalnym”, lecz świadomym złożeniem oświadczenia woli o określonej treści – że wykonawca podlega wykluczeniu. Takie oświadczenie wywołało skutek materialny i prawny: albowiem wykonawca sam stwierdził, że nie spełnia wymogów udziału w postępowaniu w oświadczeniu z dnia 23.09.2025. Zamawiający nie ma prawa ingerować w treść materialną a tym bardziej prawną oświadczeń składanych przez wykonawców, ponieważ prowadziłoby to do nieuprawnionej zmiany treści oferty po terminie składania ofert.

Wezwanie do „uzupełnienia” oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia w sytuacji, gdy wykonawca już złożył oświadczenie o podleganiu wykluczeniu, oznaczało w istocie umożliwienie mu zmiany treści materialnej oferty po terminie jej złożenia. W konsekwencji wykonawca uzyskał nieuprawnioną drugą szansę a pozostali uczestnicy postępowania zostali potraktowani nierówno. Zatem doszło do zatarcia przejrzystości czynności Zamawiającego, co godzi w zasadę uczciwej konkurencji

Art. 128 ust. 1 Pzp dotyczy wyłącznie sytuacji, w których dokument został niezłożony, niekompletny lub obarczony błędem formalnym. Nie obejmuje przypadków, gdy oświadczenie zawiera treść sprzeczną z rzeczywistością lub stanowi przyznanie się do podstawy wykluczenia. Wezwanie do poprawienia oświadczenia o podleganiu wykluczeniu jest niedopuszczalne. Nie można w drodze art. 128 ust. 1 Pzp zastępować oświadczenia o charakterze materialnoprawnym innym oświadczeniem o treści przeciwnej. Zamawiający, który wzywa wykonawcę do złożenia nowego oświadczenia w miejsce wcześniejszego, merytorycznie sprzecznego, narusza zasadę równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości postępowania (art. 16 pkt 1 i 3 Pzp). Działanie Zamawiającego było bezpodstawne i miało charakter nielegalnego umożliwienia wykonawcy zmiany treści oferty po terminie składania ofert, co doprowadziło do istotnego naruszenia uczciwej konkurencji.

Zarzut nr 3: przyjęcie przez Zamawiającego niewiarygodnych i sprzecznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny wybranego wykonawcy

Zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp: „Zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, który nie udowodni, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.” Nie jest to uprawnienie uznaniowe – to obowiązek o charakterze bezwzględnym. Zamawiający nie ma prawa „domniemywać” realności, ani sam uzupełniać braków w wyjaśnieniach, jak to mam miejsce poprzez np. odpowiedź Zamawiającego z dnia 27.10.2025r. (zał.7) na informację Odwołującego z dnia 26.10.2025r. (zał.6)

Orzecznictwo wskazuje, że jeżeli z wyjaśnień nie wynika jednoznacznie, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, zamawiający ma obowiązek ją odrzucić. Zamawiający nie może ratować oferty przez interpretowanie wyjaśnień w sposób korzystny dla wykonawcy.

Wybrany wykonawca złożył niespójne, wzajemnie sprzeczne i nieudokumentowane wyjaśnienia, które nie pozwalały na ustalenie rzeczywistego kosztu pracy ani struktury.

Wyjaśnienia wybranego wykonawcy z dnia 25.09.2025r. (zał.5) zawierają co najmniej trzy różne zestawy danych,

które się wykluczają:

Element	Str. 1 wyjaśnień	Str. 2 wyjaśnień	Zał. 1 do wyjaśnień
Stawka godzinowa	30,00 zł/r-g	70 zł, 80 zł, 30 zł (zależnie od branży)	brak stawki, tylko etaty
Liczba inspektorów	3 osoby (INB, INE, INDiS)	3 osoby (INB, INE, INDiS)	5 etatów (1, 1, 1/2, 1/2, 1/3)
Koszt pracy	30 zł/r-g	5 000 zł brutto	6 030,50 zł z narzutami

Tym samym nie wiadomo, które wartości stanowią podstawę ceny. Zamawiający nie dokonał żadnej weryfikacji tych rozbieżności.

Z orzecznictwa wynika, że sprzeczność danych w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wyklucza możliwość ich pozytywnej oceny. Jeżeli wyjaśnienia zawierają kilka alternatywnych wersji danych kosztowych, żadna z nich nie może zostać uznana za wiarygodną.

Zamawiający zamiast wskazać, że wyjaśnienia są nieczytelne, samodzielnie „uśrednił” wartości i na tej podstawie przyjął, że stawka wynosi 31,33 zł/r-g, co nie pochodzi z wyjaśnień wykonawcy, lecz jest własnym rachunkiem Zamawiającego w odpowiedzi z dnia 27.10.2025r. (zał.7) na informację Odwołującego z dnia 26.10.2025r. (zał.6). Powyższe jest klasycznym przekroczeniem granic art. 224 ust. 6 Pzp.

Wyjaśnienia wybranego wykonawcy z dnia 25.09.2025r. nie zawierają żadnych dowodów, które potwierdzałyby realność przyjętych kosztów.

Nie załączono:

- [1]. umów o pracę lub oświadczeń o zatrudnieniu;
- [2]. kalkulacji narzutów pracodawcy;
- [3]. dokumentów księgowych;
- [4]. zestawienia kosztów jednostkowych;

Złożone „zestawienie kosztów” (Załącznik nr 1) nie odnosi się do konkretnego zamówienia, a do całego przedsiębiorstwa. To zestawienie globalne, które nie spełnia funkcji dowodowej.

Orzecznictwo wskazuje, że głośowne oświadczenia bez dokumentów nie są dowodem w rozumieniu art. 224 ust. 5 Pzp. Wykonawca musi przedstawić obiektywne dane potwierdzające realność przyjętych kosztów – nie wystarczy zapewnienie o zgodności z prawem pracy.

Zatem wykonawca nie udowodnił, lecz jedynie zadeklarował realność swojej oferty.

W wyjaśnieniach wybranego wykonawcy przyjął stawkę 30,00zł/r-g jako „koszt brutto inspektora nadzoru”, podczas gdy:

- [1]. minimalny koszt pracownika w 2025 r. to 30,50 zł/r-g, (zał.8)
- [2]. minimalny koszt pracodawcy (łącznie z ZUS) to 36,75 zł/r-g. (zał.9)

To oznacza, że kalkulacja wybranego wykonawcy opiera się na stawce poniżej ustawowego minimum, a więc nielegalnej. Stawka pracy poniżej minimalnego wynagrodzenia przesądza o rażąco niskiej cenie. Nie ma znaczenia, że wykonawca zadeklarował zgodność z prawem, jeśli matematyka pokazuje coś przeciwnego. Zamawiający, zamiast dokonać weryfikacji, przyjął te dane jako wystarczające, co stanowi rażące naruszenie art. 224 ust. 6 Pzp, i jeszcze nieudolnie próbuje wykazać że jest inaczej w swoim piśmie z dnia 27.10.2025r. (zał.7).

„Uśrednienie” – jako ratowanie oferty przez Zamawiającego jest niedopuszczalne. Zamawiający sam dokonał „uśrednienia” danych i wyprowadził z nich stawkę 31,33 zł/r-g, twierdząc, że jest ona powyżej minimum. Tymczasem taka operacja nie znajduje żadnego oparcia w ustawie Pzp. Zamawiający nie jest stroną wyjaśnień – nie może ich modyfikować ani interpretować wbrew literalnemu brzmieniu. Zamawiający nie może uzupełniać lub interpretować wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sposób korzystny dla wykonawcy – musi oceniać je literalnie. Zatem „31,33 zł/r-g” to wartość stworzona przez samego Zamawiającego na potrzeby interpretacyjne sprzecznych samych w sobie wyjaśnień, a nie wykazana przez wybranego wykonawcę. Działanie Zamawiającego jest niezgodne z art. 224 ust. 6 Pzp oraz zasadą transparentności (art. 16 pkt 1 Pzp).

Wyjaśnienia wybranego wykonawcę nie odpowiadają na kluczowe pytania wynikające z wezwania Zamawiającego – w szczególności nie wykazano, że przyjęte stawki pracy i czas inspektorów pozwolą na wykonanie obowiązków określonych w SWZ i projekcie umowy.

Brak powiązania czasu pracy z zakresem nadzoru czyni całą kalkulację nieracjonalną i sprzeczną z zasadą gospodarności (art. 17 ust. 1 Pzp).

Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, to na wykonawcy spoczywa ciężar dowodu, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zamawiający nie może wyręczać wykonawcy, ani domniemywać jego rzetelności, jak miało to miejsce, co

potwierdza dowód w postaci pisma

z dnia 27.10.2025r. (zał.7). W przypadku wątpliwości co do realności ceny, ciężar dowodu spoczywa na wykonawcy, nie na zamawiającym. Zaniechanie odrzucenia oferty pomimo braku udowodnienia realności ceny, stanowi rażące naruszenie art. 224 ust. 6 Pzp.

Wybrany wykonawca nie przedstawił dowodu na żaden z kluczowych elementów, a mimo to Zamawiający uznał jego wyjaśnienia za wystarczające, ponadto Zamawiający domniemywał zgodność wyjaśnień co potwierdził swoim piśmie z dnia 27.10.2025r., iluzorycznie wywodząc stawkę godzinową jaką wybrany wykonawca zastosował w wyliczeniach co nie ma żadnego pokrycia w zgromadzonym materiale dowodowym w tym wyjaśnieniach wybranego wykonawcy.

Zamawiający, akceptując sprzeczne i nieudokumentowane wyjaśnienia, naruszył: art. 224 ust. 6 Pzp (brak odrzucenia oferty mimo nieudowodnienia realności); art. 16 pkt 1 Pzp (brak równego traktowania wykonawców); [3]. art. 17 ust. 2 Pzp (brak legalizmu w działaniu).

Zarzut nr 4: wybór wykonawcy którego cena nie gwarantuje wykonanie zamówienia w sposób jaki zamawiający sprecyzował w swz i projekcie umowy.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.” Przepis ten nakłada bezwzględny obowiązek ochrony interesu publicznego, który w zamówieniach na nadzór inwestorski nabiera szczególnego znaczenia – to usługa zaufania publicznego, wymagająca dyspozycyjności, obecności i odpowiedzialności inspektora. Oferta, której cena nie zapewnia pokrycia minimalnych kosztów wynagrodzenia, nadzoru terenowego, dojazdów, biura, sprzętu, ubezpieczenia – nie może zostać uznana za zdolną do realizacji zamówienia.

Zgodnie z orzecznictwem cena nierealna nie tylko z punktu widzenia kosztów pracy, ale również organizacyjnych, powoduje obowiązek odrzucenia oferty jako niewykonalnej.

Cena nie pokrywa kosztów faktycznego zatrudnienia i organizacji. W wyjaśnieniach wybrany wykonawca w kalkulacji kosztów przyjął stawkę 30,00zł/r-g, co jest poniżej kosztu pracy w 2025r. tj. 30,50zł koszt pracownika, a co przedkłada się na 36,75 zł/r-g koszt pracodawcy. Dodatkowo wskazano koszt zarządu 48.000,00zł/rok, co odpowiada jednemu etatowi na poziomie 4.000 zł/m-c, czyli poniżej min. wynagrodzenia opublikowanego w rozporządzeniu na 2025r. Nie ma w tej kalkulacji:

- [1]. kosztów ubezpieczenia;
- [2]. kosztów delegacji, transportu i paliwa;
- [3]. kosztów sprzętu (np. laptop, pomiary, aparat);
- [4]. kosztów obsługi administracyjnej, księgowości, obsługi prawnej;
- [5]. kosztów obsługi gwarancyjnej;

Powyższe wyliczenie jest nieprawidłowe i stanowi o braku podstawowych składników ceny. Jeżeli cena nie uwzględnia obligatoryjnych kosztów realizacji usługi, oferta jest niewykonalna i podlega odrzuceniu z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Wykonawca w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wskazał 3 osoby, natomiast w wykazach złożonych po 13.10.2025 r. – inne zestawy personalne.

W odpowiedzi z dnia 13.10.2025r. złożono wykaz osób z 3 osobami (albowiem p. Błaszczak został wskazany jako inspektor nadzoru ds. drogowych i jako inspektor nadzoru ds. sanitarnych). Kolejno w odpowiedzi z dnia 16.10.2025r. złożono wykaz osób z 5 osobami, gdzie jednocześnie wykonawca koryguje swoje wyjaśnienia, a tak naprawdę je dopasowywane do nowej sytuacji tj. wykazu osób z dnia 16.10.2025r. Kolejno w odpowiedzi z dnia 17.10.2025r. wykonawca przedstawia po raz kolejny wykaz osób ale już z 4 osobami. Oznacza to, że osoby, na których oparto wyjaśnienia, nie są tożsame z tymi, które mają faktycznie realizować zamówienie. Orzecznictwo wskazuje, że jeżeli wyjaśnienia dotyczą innych osób niż wykazane w ofercie, nie można uznać, że cena dotyczy faktycznego sposobu realizacji zamówienia.

Zamawiający, mimo dwóch kolejnych wezwań do uzupełnienia wykazu osób, zaakceptował finalną wersję bez weryfikacji, że odnosi się ona do tych samych kosztów i stawek co w wyjaśnieniach rażąco niskiej cen, nie mówiąc już o nowych wyjaśnieniach z dnia 16.10.2025r. przemyconych w ramach przedkładania nowego wykazu osób. Brak jest spójności między ofertą, wyjaśnieniami i stanem faktycznym – oferta nie jest zweryfikowana przez Zamawiającego w sposób wymagany ustawą.

Zamawiający w piśmie z 27.10.2025r. sam przyznał, że wykonawca "nie przedłożył dokumentów źródłowych", lecz jedynie "opisał sposób kalkulacji". Taka odpowiedź Zamawiającego oznacza, że wyjaśnienia miały charakter deklaracyjny, nie dowodowy.

Opis sposobu kalkulacji bez dokumentów nie stanowi dowodu na realność ceny. Zamawiający nie może

przyjmować na wiarę zapewnień wykonawcy, że jego cena jest wystarczająca – musi to wynikać z danych liczbowych i dowodów. Cena, która nie zapewnia możliwości realizacji wszystkich obowiązków umownych, nie spełnia kryterium realności

i podlega odrzuceniu z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Zamawiający, akceptując takie wyjaśnienia, zaniechał obowiązku weryfikacji realności ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, jeżeli oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zamawiający obligatorjnie odrzuca ofertę. Nie ma znaczenia, że wykonawca „złożył wyjaśnienia” – liczy się ich treść, kompletność i wiarygodność. Sam fakt złożenia wyjaśnień nie zwalnia Zamawiającego z obowiązku ich merytorycznej oceny. Zamawiający, który akceptuje niewiarygodne wyjaśnienia, sam narusza art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Zamawiający, w tej sprawie zaniechał odrzucenia oferty wybranego wykonawcy, mimo że:

- [1]. nie udowodniono realności ceny;
- [2]. wyjaśnienia są sprzeczne;
- [3]. nie ma powiązania z zakresem SWZ
- [4]. nie ma gwarancji wykonania usług nadzoru w pełnym zakresie.
- 5]. Powyższe wprost wypełnia hipotezę art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Zamówienia publiczne nie służą nagradzaniu ofert nierealnych. Zamawiający, który akceptuje ofertę bez gwarancji należytego wykonania, sam narusza prawo.

Zarzut nr 5: akceptacja przez Zamawiającego kilkakrotnie składanych i niejednoznacznych wykazów osób, stanowiących część podmiotowych środków dowodowych (PŚD), mimo że wykonawca nie złożył ich w sposób spójny, jednolity i zgodny z art. 128 Pzp.

Wybrany wykonawca przedłożył:

- [1]. 13.10.2025 r. – złożył wykaz osób z błędami formalnymi;
- [2]. 16.10.2025 r. – złożył nowy wykaz z odmiennym składem osobowym;
- [3]. 7.10.2025 r. – po kolejnym wezwaniu, złożył trzeci wykaz z kolejną zmianą danych osobowych i funkcji.

W efekcie w dokumentacji postępowania funkcjonują trzy różne wersje wykazu osób, z różnymi nazwiskami, kwalifikacjami i przypisanymi branżami. To nie jest „uzupełnienie” – to całkowita zmiana treści środka dowodowego, co wprost narusza art. 128 ust. 1 i 4 Pzp.

Uzupełnienie PŚD nie może prowadzić do faktycznej zmiany ich treści ani wymiany osób wskazanych w ofercie. Trzykrotne wzywianie do poprawy tego samego PŚD wskazuje na nieważność pierwotnego dokumentu i powinno skutkować odrzuceniem oferty.

Zamawiający wzywał wykonawcę dwukrotnie do poprawienia wykazu osób (14.10 i 17.10.2025 r.), co narusza zasadę jednokrotnego wezwania z art. 128 ust. 1 Pzp. Ustawa dopuszcza jedno wezwanie do uzupełnienia, nie „proces korekcyjny”. Po drugim wezwaniu Zamawiający miał obowiązek odrzucić ofertę jako niezgodną z treścią SWZ (art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp). Zamawiający nie może wzywać wykonawcy wielokrotnie do uzupełnienia tych samych dokumentów – narusza to zasadę równego traktowania. Wielokrotne wezwania do poprawy PŚD prowadzą do uznania, że oferta nie zawierała wymaganych dokumentów w terminie i podlega odrzuceniu;

Dodatkowo, wykaz z dnia 16.10.2025r. nie jest spójny z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny z dnia 25.09.2025 r., gdzie wykonawca wskazał jedynie 3 osoby (INB, INE, INDiS).

W wykazie natomiast pojawiają się inne osoby i inne przypisania branż, co oznacza, że wyjaśnienia RNC nie dotyczą faktycznego zespołu nadzoru – co podważa ich sens i realność kalkulacji ceny. Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny muszą odnosić się do tych samych osób

i zasobów, które zostały wskazane w wykazie

Zarzut nr 6: wybór wykonawcy z naruszeniem ustawy, w szczególności art. 224 ust. 6, art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 128 ust. 1 Pzp.

Art. 17 ust. 2 Pzp stanowi: zamawiający przygotowuje i prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami przejrzystości i proporcjonalności. Zasada ta ma charakter konstytucyjny – potwierdzony orzecznictwem KIO i sądów okręgowych. Zamawiający działa w ramach prawa, a każde odstępstwo od trybu ustawowego prowadzi do nieważności czynności.

W tym postępowaniu Zamawiający: zaakceptował niewiarygodne wyjaśnienia rażąco niskiej ceny; przyjął niejednolite i wielokrotnie zmieniane wykazy osób; samodzielnie „uśredniał” dane wbrew zasadom dowodowym; nie odrzucił oferty mimo spełnienia przesłanek z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. To jest łańcuch błędów proceduralnych, które łącznie skutkują naruszeniem zasady legalizmu z art. 17 ust. 2 Pzp.

Działanie zamawiającego polegające na interpretowaniu wyjaśnień wbrew ich treści jest naruszeniem art. 17 ust. 2 Pzp i prowadzi do unieważnienia czynności wyboru. Zamawiający przekroczył swoje uprawnienia. Zamiast dokonać weryfikacji danych złożonych przez wykonawcę, Zamawiający samodzielnie: wyliczył średnie stawki godzinowe; przyjął hipotetyczne koszty zarządu; uznał brak dokumentów za wystarczający. W ten sposób Zamawiający sam „napisał” część wyjaśnień za wykonawcę, co jest niezgodne z Pzp. Zamawiający nie może zastępować wykonawcy w obowiązku udowodnienia realności ceny ani uzupełniać jego argumentacji własnymi założeniami.

Z uwagi na brak dowodów i niespójność danych, Zamawiający powinien był ofertę GDM odrzucić, tymczasem dokonał jej wyboru. Wybór oferty wbrew art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp stanowi naruszenie zasady legalizmu, skutkujące unieważnieniem czynności wyboru. Zamawiający nie dochował ustawowych obowiązków, działał poza zakresem uprawnień i dopuścił ofertę niewykonalną. Takie działanie narusza art. 17 ust. 2 Pzp i stanowi podstawę do unieważnienia wyboru. Zamawiający, który nie stosuje przepisów Pzp literalnie, lecz w sposób uznaniowy, narusza zasadę legalizmu i musi skorygować swoje czynności.

Zarzut nr 7: brak równego traktowania wykonawców, w szczególności przy ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny i uzupełnianiu podmiotowych środków dowodowych.

Art. 16 pkt 1 Pzp stanowi: zamawiający przygotowuje i prowadzi postępowanie w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Orzecznictwo wskazuje, iż równe traktowanie oznacza stosowanie tych samych kryteriów oceny, standardów dowodowych i zasad wobec wszystkich wykonawców. Zamawiający przyjął wyjaśnienia zawierające jedynie opis słowny, bez dokumentów. Zamawiający nie może stosować odmiennych kryteriów oceny wyjaśnień w zależności od wykonawcy – narusza to zasadę uczciwej konkurencji. Podczas gdy inni wykonawcy mieli jedno wezwanie do uzupełnienia dokumentów, to wybrany wykonawca otrzymał dwa wezwania do poprawienia tego samego wykazu osób. Zamawiający dał mu faktycznie „trzecią szansę” na dopasowanie dokumentów do oczekiwań. Zamawiający, który pozwala jednemu wykonawcy wielokrotnie poprawiać dokumenty, narusza zasadę równego traktowania pozostałych.

Przez akceptację nierealnej oferty wybranego wykonawcy, Zamawiający w istocie zniekształcił wynik konkurencji – pozostałych wykonawców potraktował restrykcyjnie, a wybranego pobłażliwie. Orzecznictwo wskazuje, że przyjęcie oferty nierealnej narusza zasadę równego traktowania, gdyż eliminuje konkurencję na uczciwych warunkach.

Końcowo Odwołujący podkreślił, że biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności faktyczne oraz wskazane naruszenia przepisów odwołanie winno zostać uwzględnione w całości.

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

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

W ocenie Izby Odwołujący wykazał interes we wniesieniu odwołania i możliwość poniesienia szkody w postaci utraty zamówienia i osiągnięcia zysku. Odwołujący złożył

w postępowaniu ofertę, natomiast Zamawiający nie dokonał jej wyboru oraz zaniechał odrzucenia oferty wybranej jako oferty z rażąco niską ceną. W ocenie Odwołującego Zamawiający dokonał badania i oceny ofert, a więc także wyboru oferty najkorzystniejszej

z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Działania te oznaczają, że Odwołujący nie uzyska zamówienia i nie osiągnie zysku z jego realizacji.

Zgłoszenie przystąpienia odwoławczego po stronie Zamawiającego złożyli wykonawcy:

- 1) A.W. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą INŻYNIERIA DROGOWA WEGRA A.W. z siedzibą w Chełmie;
- 2) PHU GDM Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmie.

Izba uwzględniła opozycje złożone przez Zamawiającego i Odwołującego co do zgłoszenia przystąpienia wykonawcy A.W. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą INŻYNIERIA DROGOWA WEGRA A.W. z siedzibą w Chełmie. Wykonawca ten złożył przystąpienie wskazując, że przystępuje po stronie Zamawiającego, jednocześnie w stanowisku pisemnym częściowo popierał zarzuty odwołania, a częściowo wnosił o oddalenie odwołania w przypadku zarzutów dotyczących jego oferty.

Ustawa Pzp nie przewiduje możliwości częściowego zgłoszenia, po obu stronach. Dodatkowo, zgodnie z art. 525 ust. 4 ustawy Pzp czynności uczestnika postępowania odwoławczego nie mogą pozostawać w sprzeczności z czynnościami i oświadczeniami strony, do której przystąpił, z wyjątkiem przypadku zgłoszenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 523 ust. 1, przez uczestnika, który przystąpił do postępowania po stronie zamawiającego. Zgłaszający przystąpienie przedstawił stanowisko pisemne w części sprzeczne ze stanowiskiem strony, do której przystąpił. Wnosił

on bowiem o uwzględnienie odwołania

w zakresie zarzutów dotyczących oferty wybranej. Jest to stanowisko wprost sprzeczne z postawą Zamawiającego, który wnosił o oddalenie odwołania w całości.

Izba dopuściła wykonawcę PHU GDM Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmie jako Przystępującego po stronie Zamawiającego. Przystępujący wnosił o oddalenie odwołania.

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o jego oddalenie w całości.

Zarzuty 1 i 2 odwołania nie zasługiwały na uwzględnienie

Zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że:

- 1) wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub
- 2) zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.

Z art. 128 ust. 4 ustawy Pzp wynika, że zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub złożonych podmiotowych środków dowodowych lub innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu.

Natomiast art. 128 ust. 5 ustawy Pzp stanowi, że jeżeli złożone przez wykonawcę oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowe środki dowodowe budzą wątpliwości zamawiającego, może on zwrócić się bezpośrednio do podmiotu, który jest w posiadaniu informacji lub dokumentów istotnych w tym zakresie dla oceny spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, kryteriów selekcji lub braku podstaw wykluczenia, o przedstawienie takich informacji lub dokumentów.

Z oświadczenia złożonego przez wykonawcę WEGRA wynikało, że podlega on wykluczeniu z postępowania, jednocześnie jednak Wykonawca nie wypełnił sekcji 2, która – zgodnie z instrukcją zawartą w formularzu – powinna zostać uzupełniona w przypadku zaznaczenia podlegania wykluczeniu przez dany podmiot. Izba zgadza się z Zamawiającym, że w konsekwencji treść oświadczenia była wewnętrznie sprzeczna i niejednoznaczna.

Z jednej bowiem strony Wykonawca oświadczył, że zachodzą wobec niego przesłanki wykluczenia, z drugiej zaś strony nie wskazał żadnych konkretnych okoliczności

w odpowiednim miejscu formularza, które skutkować musiałyby wykluczeniem go z postępowania.

Izba uważa, że Zamawiający w takiej sytuacji miał prawo zwrócić się do Wykonawcy o wyjaśnienie wewnętrznej sprzeczności między złożonym oświadczeniem a brakiem podania okoliczności faktycznych i prawnych odnoszących się do obowiązku wykluczenia Wykonawcy z postępowania. Zamawiający w żaden inny sposób nie mógł samodzielnie naprawić owej sprzeczności. Z pewnością jednak, Zamawiający nie mógł przed uzyskaniem dodatkowego stanowiska od Wykonawcy, wykluczyć go z postępowania. Oczywiście jest, że by dokonać wykluczenia, Zamawiający musi sprawdzić, czy zachodzą wobec danego podmiotu podstawy warunkujące wykluczenie. Podstawy te mają różny charakter, odnoszą się do różnych stanów faktycznych (nienależyte wykonanie zamówienia, karalność, zaleganie z należnościami wobec Skarbu Państwa, czy inne opisane w art. 108 i 109 ustawy Pzp). Co prawda Zamawiający mógł zastosować art. 128 ust. 4 ustawy Pzp i poprosić o wyjaśnienia, ostatecznie jednak w przedmiotowej sprawie wybór zastosowanego trybu nie ma znaczenia dla dalszych czynności Zamawiającego, ponieważ Zamawiający uzyskał wyjaśnienia i tak zobowiązany byłby do zastosowania art. 128 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba w pełni podziela stanowisko Zamawiającego wyrażone w odpowiedzi na odwołanie, że „art. 108 ust. 1 Pzp ma charakter sankcyjny i jego zastosowanie wymaga ustalenia rzeczywistego zaistnienia ustawowej przesłanki wykluczenia, opartego na jednoznacznym i spójnym materiale dowodowym. Samo omyłkowe zaznaczenie pola w formularzu, pozostające w oczywistej sprzeczności z pozostałą treścią dokumentu i brakiem wypełnienia sekcji, która powinna wskazywać podstawę wykluczenia, nie może być traktowane jako wiążące i definitywne wykluczenie wykonawcy, lecz jako oczywista omyłka

w oświadczeniu, podlegająca wyjaśnieniu (...)”. Myli się Odwołujący, że samo zaznaczenie, że dany podmiot podlega wykluczeniu, skutkować powinno podjęciem przez zamawiających takiej czynności. Wykluczenie nie ma charakteru formalnego, ale jak już wspomniano, związane jest z wystąpieniem ściśle opisanych i zbadanych okoliczności. Wówczas dopiero może nastąpić usunięcie podmiotu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jeżeli wobec danego podmiotu nie zachodzi żadna z okoliczności opisanych w art. 108 i 109 ustawy Pzp, to nie podlega on wykluczeniu. Odwołujący w żaden sposób w postępowaniu odwoławczym nie wykazał, że „oświadczenie zawiera treść

sprzeczną z rzeczywistością lub stanowi przyznanie się do podstawy wykluczenia". Nie przedstawiono jakichkolwiek dowodów, na podstawie których można byłoby stwierdzić, że WEGRA rzeczywiście złożyła oświadczenie sprzeczne z rzeczywistością lub przyznała, że podlega wykluczeniu, czyli że mimo niewypełnienia odpowiedniej sekcji formularza, zachodzą takie okoliczności faktyczne, które skutkują koniecznością jej wykluczenia.

Następnie dostrzeżenia wymaga, iż w oświadczeniu o podleganiu wykluczeniu, jak w każdym innym dokumencie składanym wraz z ofertą, mogą występować błędy, braki, sprzeczności, niejasności. Ustawodawca w ustawie Pzp przewidział określone tryby postępowania umożliwiające wyjaśnienie takich sytuacji. Błędy, braki czy niejasności mogą zostać usunięte przez złożenie dodatkowych wyjaśnień, a także przez złożenie nowych oświadczeń, nie powielających już błędów. Nie dochodzi wówczas do zmiany oświadczenia woli, jak wywodził Odwołujący, ale do naprawienia pierwotnych niejasności. Skoro można wezwać wykonawcę do uzupełnienia dokumentu niezłożonego, to tym bardziej można wezwać wykonawcę do wyjaśnienia dokumentu wewnętrznie sprzecznego. Dokumenty zawierające błędy, to dokumenty fizycznie złożone i formalnie poprawne, ale nie potwierdzają spełnienia określonych wymagań. Tylko gdyby z innych złożonych dokumentów wynikało, że Wykonawca rzeczywiście podlega wykluczeniu (np. KRK, decyzja ZUS), to Zamawiający nie byłby uprawniony do wezwania podmiotu do złożenia wyjaśnień lub nowego oświadczenia.

Wobec sytuacji, w której inne dokumenty nie potwierdzały, że wobec WEGRA zachodzą przesłanki wykluczenia, Zamawiający był uprawniony do zastosowania art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, co czyni zarzuty odwołania niezasadnymi.

#### Zarzuty 3 i 4 podlegały uwzględnieniu.

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.

Zamawiający wezwał Przystępującego do złożenia wyjaśnień w przedmiocie ceny oferty, w szczególności co do 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Celnie w odwołaniu podkreśla Odwołujący, że złożonych przez Przystępującego wyjaśnień nie można uznać za wyczerpujące i spójne. W szczególności Izba podkreśla, że złożone wraz z wyjaśnieniami dowody w postaci zestawienia kosztów związanych

z zatrudnieniem zespołu wszystkich inspektorów nadzoru zatrudnionych u Wykonawcy, dedykowanych do realizacji przedmiotowego zamówienia jest sprzeczne z założeniami przedstawionymi w wyjaśnieniach i kalkulacji. Z jednej bowiem strony Przystępujący wskazał, że wynagrodzenie brutto wraz z kosztami pracodawcy każdego z inspektorów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wynosi 5 000,00zł miesięcznie (co potwierdza złożone Zestawienie), z drugiej zaś strony Wykonawca przyjął w kalkulacji stawkę wynagrodzenia inspektorów nadzoru wskazując, że koszty brutto wynoszą 30,00zł/r-g. Są to wartości wzajemnie wykluczające się. Jeżeli bowiem każdy z inspektorów otrzymuje wynagrodzenie wyższe niż minimalne, to stawka za godzinę pracy nie może wynosić 30 zł. Jeżeli natomiast przyjąć, że właściwie podana została stawka godzinowa, to nie odpowiada ona kwotom wskazanym na zestawieniu płacowym. Zamawiający podczas oceny tego zagadnienia pominął wyjaśnienie tych elementów, przy czym należy zwrócić uwagę, że tylko przy przyjęciu stawki godzinowej kalkulacja zamyka się w cenie oferty. Zamawiający chociaż w odpowiedzi na odwołanie wskazał na wysokość uśrednioną stawki godzinowej, to nie odniósł jej do kalkulacji. Gdyby zwiększyć wielkość stawki godzinowej w kalkulacji, to ostateczna kwota będzie wyższa niż cena oferty. Zamawiający nie może się tłumaczyć się, że pominął wysokość stawki podaną w kalkulacji i oparł się na załączonym *Zestawieniu*, ponieważ sama kalkulacja wskazuje także na inne koszty tworzące cenę ofertową, czyli koszty biura i zarządu oraz planowany zysk. Dodatkowo Zamawiający zapomina, że obowiązkiem Wykonawcy było także uwzględnienie

w wyjaśnieniach i zakładanych kosztach faktu, że zamówienie będzie realizowane w 2026 roku, co oznacza wzrost stawki minimalnej wynagrodzenia dla pracowników. Izba nie przekonuje stanowisko Przystępującego z rozprawy, że w kalkulacji nie podał on, czy koszty brutto w wysokości 30 zł/r-g dotyczą kosztów brutto pracownika czy kosztów brutto pracodawcy. Tym bardziej taka postawa dyskredytuje zdaniem Izby spójność wyjaśnień, ponieważ może Zamawiającego wprowadzać w błąd. Nawet gdyby przyjąć stanowisko Przystępującego, to i tak stawka w wysokości 30 zł nie odpowiada ani kosztom brutto pracownika (30,50 zł), ani kosztom pracodawcy (36,75 zł). Jednocześnie Izba podkreśla, że złożenie *Zestawień* pokazujących wysokość wynagrodzeń i stosowne wyliczenie obciążeń publicznoprawnych dla tych

wynagrodzeń było wystarczającym dowodem na wykazanie, że Przystępujący zatrudnia wskazywane osoby na podstawie umowy o pracę.

Dalej zauważyć należy, iż wysokość kosztów biura i zarządu (administracyjnych) Przystępujący dowodami wykazywał dopiero na rozprawie przed Izbą. Wykonawca wraz z wyjaśnieniami nie złożył Zamawiającemu żadnych dowodów potwierdzających, że wysokości przyjęte w kalkulacji odpowiadają rzeczywistym kosztom. Kosztów tych nie można uznać za bagatelne, ponieważ według kalkulacji co najmniej w 1/3 tworzą one cenę oferty.

Jedynymi elementami, które zostały rzetelnie opisane w wyjaśnieniach są te odnoszące się do braku ponoszenia kosztów dojazdu, ponieważ siedziba firmy znajduje się blisko terenu budowy. W ocenie Izby jest to element, który umożliwia obniżenie kosztów dojazdu i powrotu, bowiem „(...) koncentracja zasobów firmy zlokalizowana jest w rejonie zamawiającego, a biuro mieści się kilkaset metrów od planowanej inwestycji”.

Zgodnie z przepisami ustawy Pzp i ugruntowanym orzecznictwem Izby oraz sądów powszechnych, obowiązek wykazania realności ceny ofertowej spoczywa na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień. Zamawiający nie może wyręczać wykonawcy,

czy domniemywać, co rzeczywiście wynika z wyjaśnień a nie zostało w nich wprost ujęte. Wyjaśnienia winny być przedstawione w taki sposób, by klarownie krok po kroku prezentowały sposób wyceny, który znalazł odzwierciedlenie w cenie ofertowej. Dodatkowo do wyjaśnień powinny być dołączone dowody potwierdzające wysokość założeń przyjętych w wyjaśnieniach i kalkulacji dla głównych elementów cenotwórczych. Takich elementów w wyjaśnieniach Przystępującego zabrakło.

#### Zarzut 5 nie potwierdził się

Izba nie podziela stanowiska odwołania, że Przystępujący złożył 3 różne Wykazy osób w ramach podmiotowych środków dowodowych.

Pierwotnie Przystępujący złożył Wykaz osób, którym wskazał 3 osoby, przy czym Pan W.B. występował w zestawieniu dwukrotnie – jako Inspektor nadzoru w specjalności inżynierskiej drogowej oraz jako Inspektor nadzoru specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych w tym cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. Zamawiający skierował do Przystępującego I wezwanie, w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp wskazując, że w SWZ nie przewidziano możliwości łączenia uprawnień. Wykonawca odpowiedział na wezwanie podając, że ustawa Prawo budowlane nie zabrania łączenia funkcji inspektora nadzoru w wielu specjalnościach, Zamawiający nie zamieścił

w SWZ zakazu łączenia funkcji oraz Wykonawca dysponuje osobą posiadającą podwójne uprawnienia i w takim ujęciu zamieścił ją w Wykazie. Jednocześnie Wykonawca zaznaczył, że gdyby Zamawiający nie podzielał tego stanowiska, to Przystępujący „skieruje do realizacji zadania kolejnego pozostającego w dyspozycji firmy Inspektora Nadzoru w osobie Pana A.G. posiadającego uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń teletechnicznych do kierowania robotami budowlanymi (.....) ze stażem 30 lat pracy. Nie zmieni to jednak jak powyżej wykazano oszacowania ceny ofertowej i nie będzie to miało wpływ na zmianę przyjętych oszczędności”.

Mimo uzyskania takich wyjaśnień, Zamawiający w trybie art. 128 ust. ustawy Pzp wezwał Przystępującego do uzupełnienia Wykazu osób. Ostatecznie Przystępujący złożył Wykaz osób w dniu 17 października 2025 roku, w którym wskazał 4 osoby.

W zakresie zarzutów odwołania dostrzeżenia wymaga, że Zamawiający nie złamał zakazu jednokrotności wzywania do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, ponieważ pierwsze z wezwań skierowane było do Przystępującego w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, gdzie Zamawiający prosił o wyjaśnienia, odmiennie od Wykonawcy odczytując warunki SWZ w zakresie dopuszczalności łączenia funkcji. Dopiero kolejne wezwanie zostało do Przystępującego skierowane w trybie art. 128 ustawy Pzp. Izba co do zasady nie podziela stanowiska Zamawiającego, że zachodziła konieczność wezwania danego Wykonawcy do uzupełnienia Wykazu osób. Przystępujący właściwie odwołując się do zasad ustalonych

i wynikających z ustawy Prawo budowlane podał, że regulacja ta nie ogranicza możliwości łączenia funkcji inspektora nadzoru w kilku specjalizacjach, jeżeli dana osoba takie uprawnienia posiada. Izba uważa, że wezwanie Przystępującego z 17 października 2025 roku miało charakter nadmiarowy. Jednocześnie nie powoduje to zasadności zarzutów odwołania, bowiem Odwołujący nie zauważył różnicy w podstawach wezwań.

Następnie za Zamawiającym należy powtórzyć, że wskazanie w wyjaśnieniach przez Przystępującego trzech branż nie oznacza wskazania trzech osób – odnosi się ono do zakresu specjalizacji, a nie do rzeczywistej liczby osób skierowanych do wykonania zadania. Dotyczyło to wyłącznie struktury kosztów, a nie personalnego składu zespołu. Wnioskując z treści odpowiedzi na odwołanie i stanowiska przedstawionego na rozprawie przez Zamawiającego ostatecznie uznał on, że jego zastrzeżenia do sposobu konstrukcji zespołu osobowego Przystępującego były nadmierne. Nie zachodziła wobec tego także rozbieżność w ustaleniu wysokości kosztów, ponieważ w momencie złożenia Wykazu

z 4 osobami nie zmieniła się liczba godzin do wykonania, tylko nastąpiło rozdzielenie obowiązków na dwie osoby.

Taka sytuacja nie zwiększyła jednak kosztów osobowych, ponieważ ilość obowiązków została do wykonania taka sama, zmianie uległ jedynie sposób ich wykonania i wynagrodzenie zakładane dla jednej osoby zostało podzielone na dwie osoby a nie zwiększone

o wynagrodzenie dla dodatkowej osoby. Sytuacja ta nie została wywołana i wytworzona przez Przystępującego, ale przez samego Zamawiającego, który w sposób nie wynikający z opisu przedmiotu zamówienia i warunków udziału w postępowaniu odczytywał zapisy SWZ. Zatem Wykonawca nie mógł ponieść negatywnych konsekwencji, których sam nie stworzył, a były one wynikiem działań Zamawiającego. Złożone przez Przystępującego wyjaśnienia i dodatkowy Wykaz (4 osób) nie świadczy o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia.

Co do samej możliwości zmian osobowych Wykazu, to zauważyć, należy iż są one dopuszczalne. Wykonawca jak w przedmiotowym postępowaniu, miał prawo odmiennie zinterpretować warunki udziału określone w SWZ. Gdy okazało się, że Zamawiający inaczej postrzega sposób spełnienia warunku dysponowania odpowiednią liczbą inspektorów nadzoru w wymaganych branżach, uprawnieniem Przystępującego było dostosować Wykaz do interpretacji Zamawiającego. Sama zmiana osób nie stanowi jeszcze podstawy do wykluczenia wykonawcy czy odrzucenia oferty, zwłaszcza jeżeli Wykaz nie zawiera informacji nieprawdziwych, a Wykonawca logicznie wyjaśnia powody swoich decyzji. Odwołujący nie sformułował zarzutów związanych z posiadanymi przez osoby wskazane w Wykazie kwalifikacjami, czy doświadczeniem zawodowym. Wbrew twierdzeniom odwołania może dojść do zmian osobowych w Wykazie osób (teza odwołania: „*Uzupełnienie PŚD nie może prowadzić do faktycznej zmiany ich treści ani wymiany osób wskazanych*

w ofercie”) właśnie w sytuacji niespełnienia warunków udziału przez pierwotnie wymienione osoby. Gdyby przyjąć argumentację Odwołującego, art. 128 ust. 1 ustawy Pzp pozbawiony byłby racji bytu.

Reasumując, nie zaistniały w przedmiotowym postępowaniu przesłanki odrzucenia oferty Przystępującego wynikające z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c lub pkt 8 ustawy Pzp.

#### Zarzuty 6 i 7 potwierdziły się w części.

Izba nie podziela też odwołania, że Zamawiający naruszył przepisy ustawy tworzące zasady prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez kilkukrotne wzywianie Przystępującego do uzupełnienia lub wyjaśnienia różnych kwestii. Nie podpatrzono się również nierównego traktowania wykonawców w postępowaniu, ponieważ każdy

z podmiotów uczestniczących w postępowaniu otrzymał równe szanse na złożenie wyjaśnień dotyczących spełnienia warunków udziału w postępowaniu, czy wyceny oferty.

Jednakże zasady te zostały naruszone w uwagi na przeprowadzoną przez Zamawiającego ocenę wyjaśnień Przystępującego odnoszących się do ceny oferty. Zamawiający nie przeprowadził wnikliwej analizy złożonych wyjaśnień, zaakceptował rozbieżności między przyjętymi założeniami kalkulacyjnymi a złożonymi dokumentami pokazującymi wysokość wynagrodzeń dla poszczególnych inspektorów nadzoru.

W konsekwencji podlegały uwzględnieniu częściowemu zarzuty nr 6 i 7 odwołania, w zakresie odnoszącym się do nieprawidłowego wyboru oferty najkorzystniejszej oraz badania i oceny ofert z naruszeniem przepisów dotyczących oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji. Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej powtórzenie czynności badania i oceny oferty, w tym odrzucenie oferty Przystępującego Przedsiębiorstwa Handlowo Usługowego GMD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Odnosząc się do stanowiska Odwołującego złożonego po zakończeniu rozprawy przed Izbą, datowanego na 18 grudnia 2025 roku, to całkowicie mija się ono z faktami.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż Odwołujący był na posiedzeniu i rozprawie reprezentowany przez pełnomocnika, który miał możliwość zapoznania się z dokumentami składanymi w toku posiedzenia i rozprawy oraz zajęcia wobec nich stanowiska. Zatem zgłaszanie wniosków dotyczących tych dokumentów, a zwłaszcza wystąpienia w nich błędów formalnych, po zamknięciu rozprawy należy uznać za spóźnione.

Wbrew twierdzeniom Odwołującego stanowczo zaprzeczyć należy, iż pełnomocnik Przystępującego został warunkowo dopuszczony do udziału w postępowaniu odwoławczym. Pełnomocnik Przystępującego złożył na posiedzeniu pełnomocnictwo we właściwej formie, podpisane przez osobę uprawnioną do reprezentowania wykonawcy. Jedynym zauważonym „brakiem” było niezłączenie do dokumentu poświadczenia uiszczenia opłaty skarbowej. Izba w tym zakresie zobowiązała do uiszczenia i dostarczenia dowodu uiszczenia tego dokumentu w terminie 3 dni roboczych od dnia rozprawy. Zobowiązanie to zostało wykonane w dniu 18 grudnia 2025 roku, przed ogłoszeniem niniejszego orzeczenia.

Całkowicie mija się ze stanem rzeczywistym Odwołujący wywodząc, że nie został mu dostarczony odpis

złożonego pełnomocnictwa. Pełnomocnik Odwołującego na posiedzeniu poprosił o odczytanie treści dokumentu, co Izba uczyniła, a co potwierdza nagranie z prowadzonego przed Izbą posiedzenia. Pełnomocnik Odwołującego złożył stanowcze oświadczenie, iż nie wnosi uwag do treści i formy przedłożonego dokumentu, wobec czego Izba dopuściła pełnomocnika Przystępującego, który się stawił. Zatem zgłaszanie po zakończeniu rozprawy wyimaginowanych błędów co do formy, treści lub braków w dokumentach potwierdzających umocowanie Przystępującego pozbawione jest podstaw prawnych. Odwołujący zapomina także, przepisy ustawy Pzp dotyczące dostarczenia odpisu pełnomocnictwa stronie przeciwnej przy pierwszej czynności pełnomocnika ujęte w ustawie Pzp pozbawione są sankcji i nie tworzą zakazu dopuszczenia osoby do udziału w postępowaniu odwoławczym. Czynność przekazania odpisu pełnomocnictwa stronie przeciwnej ma jedynie charakter czynności technicznej. Nie jest więc brakiem uniemożliwiającym dopuszczenie pełnomocnika czy jego dalsze działanie nieprzekazanie takiego odpisu.

W kwestii odnoszącej się do braków stwierdzonych w pełnomocnictwie przedstawionym przez pełnomocnika Zamawiającego, to Izba wskazała na posiedzeniu podstawę prawną umożliwiającą tymczasowe dopuszczenie pełnomocnika i zobowiązała do usunięcia braków dokumentu w terminie 3 dni roboczych. Zamawiający powyższe zarządzenie wykonał prawidłowo w dniu 18 grudnia 2025 roku. Wszelkie więc twierdzenia Odwołującego jakoby złożone pełnomocnictwo było nieprawidłowe nie zostały wykazane. Są to jedynie przypuszczenia Odwołującego nie poparte dowodami. Odwołujący w żaden sposób nie wykazał, że pełnomocnictwo zawierające prawidłowo wskazane nazwisko pełnomocnika Zamawiającego nie istniało w dacie jego wystawienia.

Odwołujący błędnie zakłada również możliwość naruszenia przez Izbę w postępowaniu odwoławczym art. 16 ustawy Pzp. Jest to regulacja obowiązująca w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i odnosi się do Zamawiającego. Tym samym w postępowaniu odwoławczym Izba nie mogła naruszyć tego przepisu.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 557 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt 1 i § 7 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz ust. 6 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 Zamawiającego w części 3/7 oraz Odwołującego w części 4/7 (7 zarzutów z odwołania, z czego 3 zarzuty zostały uwzględnione, 4 zarzuty oddalono).

Na koszty postępowania składał się wpis od odwołania uiszczony przez Odwołującego w kwocie 7500 zł oraz koszty poniesione przez Odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3 600,00 zł, ustalone na podstawie rachunku złożonego do akt sprawy oraz koszty dojazdu w wysokości 821,20 zł (polecenie wyjazdu), co łącznie dawało kwotę 11 921,20 zł oraz koszty Zamawiającego w wysokości 3 600 zł z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika na podstawie faktury złożonej do akt postępowania odwoławczego. Łącznie kwota kosztów postępowania wyniosła 15 521,20 zł.

Odwołujący poniósł dotychczas koszty postępowania odwoławczego w wysokości 11 921,20 zł, tymczasem odpowiadał za nie jedynie do wysokości 4/7 kwoty kosztów rozliczonych w postępowaniu odwoławczym, czyli kwoty 8 869,24 zł. Zamawiający winien natomiast ponieść koszty w wysokości 3/7 kwoty rozliczanej, czyli 6 651,93 zł. Należało więc rozliczyć powyższą różnicę między Stronami.

Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 3 052 zł, stanowiącą różnicę pomiędzy kosztami poniesionymi dotychczas przez Odwołującego a kosztami postępowania, za jakie odpowiadał w świetle jego wyniku, zaokrąglając je się w górę do pełnych złotych. Izba nie uwzględniła wniosku Odwołującego o niezasądzenie na rzecz Zamawiającego kosztów zastępstwa procesowego z uwagi na niego niedoprecyzowanie i brak wskazania podstawy prawnej wniosku, opartego na bliżej niezidentyfikowanych przepisach „rozporządzenia o radcach prawnych”.

**Przewodnicząca:**

.....