

Sygn. akt: KIO 5464/25

## WYROK

Warszawa, dnia 2 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 grudnia 2025 r. przez wykonawcę **PROKOM Construction sp. z o.o., ul. Reymonta 30/1, 41-200 Sosnowiec,**

w postępowaniu prowadzonym przez: **Tramwaje Śląskie S.A., ul. 1 Maja 152, 40-237 Katowice,**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: **AKBUD sp. z o.o., ul. Meteorologów 11/1, Katowice 40-526,**

### orzeka:

1. **uwzględnić odwołanie** i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy PROKOM Construction sp. z o.o. oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert,
  2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego, i:
    - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego,
    - 2.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego.
- Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu zamówień publicznych.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 5464/25

### UZASADNIENIE

Zamawiający – Tramwaje Śląskie S.A., ul. 1 Maja 152, 40-237 Katowice, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu i sprawowanie nadzoru inwestorskiego i autorskiego nad realizacją Projektu pn.: Modernizacja i rozwój infrastruktury tramwajowej w Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii – Etap I”, numer referencyjny: UE/JRP/C/191/2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 06.08.2025 r., nr 149/2025 515601-2025.

W dniu 05.12.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy PROKOM Construction sp. z o.o., ul. Reymonta 30/1, 41-200 Sosnowiec (dalej: „Odwołujący”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 pkt ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z postępowania, pomimo tego że zaoferowana przez Odwołującego cena nie jest rażąco niska, a złożone przez Odwołującego wyjaśnienia uzasadniają podaną w ofercie cenę lub koszt,
- 2) ewentualnie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty Akbud jako oferty najkorzystniejszej,
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego z postępowania,
- 3) dokonania ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego,
- 4) ewentualnie wezwania Odwołującego na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie sposobu kalkulacji ceny.

W dniu 11.12.2025 r. wykonawca AKBUD sp. z o.o., ul. Meteorologów 11/1, Katowice 40-526 (dalej: „Przystępujący”) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego i przedstawił swoją argumentację w sprawie wnosząc o oddalenie odwołania. Izba stwierdziła, że przystąpienie zostało dokonane skutecznie.

Pismem z dnia 27.01.2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie.

W trakcie rozprawy Strony podtrzymały swoje stanowiska w sprawie (Przystępujący nie stawiał się).

**Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny.**

Przedmiotem zamówienia jest pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu i sprawowanie nadzoru inwestorskiego i autorskiego nad realizacją 11 zadań inwestycyjnych wchodzących w zakres Etapu I Projektu (brak podziału zamówienia na części).

W postępowaniu złożono 2 oferty z cenami:

- Odwołujący – 2.849.910,00 zł brutto,
- Przystępujący - 5.996.250,00 zł brutto.

Z informacji zamieszczonej na platformie i z informacji przekazanej Prezesowi Urzędu, o której mowa w art. 81 ust. 1 ustawy Pzp, wynika że Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia kwotę 4.223.273,88 zł brutto. Natomiast z wniosku z dnia 07.02.2025 r. o przeprowadzenie postępowania - o udzielenie zamówienia wynika, że wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na kwotę 4.905.080,00 zł netto, co stanowi 6.033.248,40 zł brutto.

Tym samym cena oferty Odwołującego jest niższa o ok. 53% od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o VAT oraz o ok. 35,5% od średniej arytmetycznej ofert.

W dniu 25.09.2025 r. Zamawiający w związku ze stwierdzeniem, „*że zaoferowana cena całkowita oferty jest niższa o ponad 30% od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przez Zamawiającego przed wszczęciem postępowania na kwotę 4.905.080,00 zł, jak również od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu*”, wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami w szczególności w zakresie:

- 1) zarządzania procesem świadczonych usług;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;
- 3) 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;
- 4) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający dodał, że wykonawca „*składając wyjaśnienia zobowiązany jest wskazać również, które elementy opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) (załącznik nr 1 do SWZ) oraz wzoru Umowy (załącznik nr 9 do SWZ), miały wpływ na wysokość ceny. Wykonawca zobowiązany jest potwierdzić, że oferta obejmuje wykonanie przedmiotu zamówienia w całości zgodnie z OPZ i wzorem Umowy, natomiast obliczenia winny obejmować poszczególne ich elementy*”.

W dniu 01.10.2025 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia wraz z dowodami:

- 1) kalkulacją szczegółową,
- 2) oświadczeniami personelu wykonawcy,
- 3) ofertą BAK sp. z o.o.,
- 4) tabelą dotyczącą minimalnego wynagrodzenia,
- 5) tabelą ryzyka,
- 6) zarządzeniem Prezesa Zarządu nr 1/2025,
- 7) ofertą wykonania badań laboratoryjnych.

W dniu 26.11.2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. W uzasadnieniu Zamawiający wskazał:

„*W ocenie Zamawiającego złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny (dalej „wyjaśnienia RNC”), w tym przedstawione dowody, nie dają podstaw do uznania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zaoferowana cena nie ma cech ceny rynkowej i rzeczywistej, a złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie można uznać za wyczerpujące i przekonujące.*

*Uzasadniając powyższe stanowisko w pierwszej kolejności Zamawiający wskazuje, że Wykonawca nie udowodnił, że posiada szczególne okoliczności pozwalające na zaoferowanie niskiej ceny.*

*Wskazane przez Wykonawcę stawki wynagrodzenia za czynności jego Personelu nie są adekwatne również do zakresu obowiązków na danych stanowiskach (funkcjach) i odpowiedzialności związanej z ich pełnieniem.*

*Z wyjaśnień RNC wynika, że Wykonawca opiera realność wynagrodzenia jego Personelu wyłącznie na tym, że przekracza ono w jego opinii wysokość minimalnego wynagrodzenia za godzinę pracę (załącznik nr 3 do wyjaśnień RNC – Zestawienie czasu pracy Personelu). Zdaniem Zamawiającego nie są to jednak stawki rynkowe, a więc stawki, za które realnie i obiektywnie można uzyskać daną usługę na rynku.*

*Na podstawie wskazanych przez Wykonawcę w tym zestawieniu oraz w oświadczeniach osób mających stanowić Personel Wykonawcy ryczałtowych stawek wynagrodzenia za wykonanie całości Umowy wynika bowiem, że miesięczne wynagrodzenie dla każdego z członków Personelu zostało przyjęte w następujących wysokościach, przy założeniu realizacji Umowy w podstawowym okresie 50 miesięcy (bez uwzględnienia okresu wykonywania obowiązków w zakresie*

rozliczenia końcowego zadań inwestycyjnych i okresu gwarancji i rękojmi – 96 miesięcy):

<i>Ppkt Rozdziału XIV pkt 2 OPZ</i>	<i>Stanowisko w ramach Personelu Wykonawcy</i>	<i>Miesięczne wynagrodzenie netto członka Personelu Wykonawcy Umowy</i>
1	<i>Koordinator Nadzoru inwestorskiego (Inżynier Kontraktu)</i>	<i>5.440,00 zł</i>
2, 12 a)	<i>Inspektor Nadzoru robót drogowych (z doświadczeniem torowym) – uprawnienia wykonawcze bez ograniczeń Projektant w specjalności drogowej z doświadczeniem torowym</i>	<i>7.000,00 zł</i>
3	<i>Inspektor Nadzoru robót drogowych</i>	<i>2.240,00 zł</i>
4	<i>Inspektor Nadzoru robót kolejowych</i>	<i>660,00 zł</i>
5	<i>Inspektor Nadzoru robót konstrukcyjno-budowlanych</i>	<i>1.100,00 zł</i>
6, 12 f)	<i>Inspektor robót elektrycznych Projektant w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych (z doświadczeniem projektowym w zakresie sieci trakcyjnej) – uprawnienia projektowe bez ograniczeń</i>	<i>4.400,00 zł</i>
7	<i>Inspektor Nadzoru robót w zakresie instalacji cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych</i>	<i>1.220,00 zł</i>
8	<i>Inspektor Nadzoru robót mostowych</i>	<i>1.100,00 zł</i>
9	<i>Inspektor Nadzoru robót teletechnicznych</i>	<i>1.100,00 zł</i>
10	<i>Inspektor Nadzoru ds. zieleni</i>	<i>440,00 zł</i>
11	<i>Specjalista ds. Ochrony Środowiska</i>	<i>2.000,00 zł</i>
12 b)	<i>Projektant w specjalności drogowej</i>	<i>120,00 zł</i>
12 c)	<i>Projektant w specjalności kolejowej</i>	<i>120,00 zł</i>
12 d)	<i>Projektant w specjalności konstrukcyjno-budowlanych</i>	<i>120,00 zł</i>
12 e)	<i>Projektant w specjalności w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych</i>	<i>120,00 zł</i>
12 g)	<i>Projektant w specjalności telekomunikacyjnej przewodowej</i>	<i>120,00 zł</i>
12 h)	<i>Projektant w specjalności mostowej</i>	<i>120,00 zł</i>
13	<i>Specjalista ds. rozliczeń</i>	<i>2.000,00 zł</i>
14	<i>Specjalista ds. rozszczeń</i>	<i>2.000,00 zł</i>
15	<i>Geodeta</i>	<i>2.000,00 zł</i>
16	<i>Personel biurowy i pomocniczy – 1 osoba</i>	<i>2.500,00 zł</i>
16	<i>Personel biurowy i pomocniczy – 1 osoba</i>	<i>2.500,00 zł</i>

Analiza przyjętych przez Wykonawcę stawek wynagrodzenia pozwala jednoznacznie stwierdzić, że są one nieadekwatne do cen rynkowych i nie jest możliwe zrealizowanie za nie zamówienia (tym bardziej bez uwzględnienia już okresu wykonywania obowiązków w zakresie rozliczenia końcowego zadań inwestycyjnych i okresu gwarancji i rękojmi – 96 miesięcy):

1) Wykonawca przyjął miesięczne wynagrodzenie wszystkich Inspektorów nadzoru i Projektantów w wysokości mniejszej lub na poziomie równym członkom personelu pomocniczego i biurowego (z wyjątkiem Koordynatora Nadzoru inwestorskiego (Inżyniera Kontraktu));

2) Wynagrodzenie specjalisty ds. rozliczeń i Specjalisty ds. rozszczeń jest w wysokości niższej niż członków personelu pomocniczego i biurowego mimo oczywistej różnicy w zakresie niezbędnych kompetencji do pełnienia tych funkcji, jak i odpowiedzialności za czynności wykonywanych przez te osoby przy wykonywaniu zamówienia.

Jedno z oświadczeń załączonych przez Wykonawcę do wyjaśnień RNC (oświadczenie spółki BAK Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy) nie odnosi się do świadczenia usług w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej, lecz stanowi ofertę tej spółki w ramach podwykonawstwa (mimo złożonej przez Wykonawcę deklaracji w ofercie, że zamówienie wykona on samodzielnie). Nie wynika również z oświadczenia spółki BAK Sp. z o.o. kto miałby dokładnie pełnić funkcję projektanta w specjalności mostowej oraz gdzie osoba ta zamieszkuje (odległość miasta Bydgoszcz od siedziby Zamawiającego to ok. 400 km).

Co istotne, zgodnie z załączonymi do wyjaśnienia RNC oświadczeniami członków Personelu (załącznik nr 2)

powyższe kwoty obejmują nie tylko samo wynagrodzenie za wykonaną pracę, ale również „Koszty pracy, koszty dojazdów, koszty połączeń telefonicznych, koszty badań lekarskich, koszty wyposażenia BHP, koszty pozostałe mające wpływ na cenę oferty, koszty obsługi w okresie gwarancyjnym.” Zdaniem Zamawiającego świadczy to dodatkowo o nierealności możliwości wykonania zamówienia w sposób należyty za zaoferowaną cenę, gdyż już bez uwzględnienia tych kosztów (mających istotny wpływ cenotwórczy, w szczególności ceny paliwa) wysokość ww. stawek jest nierynkowa i nieadekwatnie niska do zakresów obowiązków.

W szczególności w kontekście następujących obowiązków Wykonawcy przewidzianych w OPZ:

- „W całym okresie realizacji Umowy Wykonawca zapewni poniżej wymieniony Personel Wykonawcy niezbędny do należytego wykonywania Umowy (pkt XIV ppkt 1 OPZ).
- „Zapewnienie obecności Personelu Wykonawcy na terenie budowy w każdym dniu, w którym prowadzone są roboty, w zakresie odpowiednim dla zapewnienia skutecznego nadzoru. Wykonawca jest zobowiązany do zapewnienia codziennej dyspozycyjności członków Personelu Wykonawcy. Personel Wykonawcy danej specjalności w zakresie prowadzonych robót musi być dostępny na każde wezwanie Zamawiającego do dwóch godzin licząc od zgłoszenia Wykonawcy (telefonicznie lub drogą elektroniczną) przez Zamawiającego,” (pkt IV ppkt 26 OPZ);
- „Prowadzenie codziennych inspekcji na terenie budowy w celu sprawdzenia jakości wykonywanych robót oraz wbudowanych materiałów, zgodnie z wymaganiami Umowy o roboty, dokumentacją projektową oraz praktyką inżynierską” (pkt VII ppkt 4 OPZ);

O niedoszacowaniu oferty świadczy również przyjęty przez Wykonawcę zysk w wysokości 69.350,00 zł. Przy założeniu realizacji Umowy w podstawowym okresie 50 miesięcy (bez uwzględnienia okresu wykonywania obowiązków w zakresie rozliczenia końcowego zadań inwestycyjnych i okresu gwarancji i rękojmi – 96 miesięcy) wynosi on jedynie 1.387,00 zł miesięcznie. Oznacza to, że Wykonawca jako przedsiębiorca praktycznie nie osiągnąłby realnie żadnego zysku z tytułu wykonywania tego zamówienia biorąc jednocześnie na siebie szereg ryzyk związanych z realizacją Umowy w tak długim okresie czasu. Innymi słowy przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie Umowy przez Wykonawcę byłoby dla niego nieopłacalne.

Brak jest podstaw do przyjęcia, aby członkowie Personelu jako osoby o wyższym wykształceniu, jak również legitymujące się przewidzianymi w SWZ uprawnieniami i doświadczeniem nie oczekiwali wyższego wynagrodzenia niż jego minimalna wysokość. Zwrócenia uwagi wymaga, że Zamawiający wymaga w SWZ co najmniej 12 miesięcznego doświadczenia przy realizacji co najmniej dwóch inwestycji dla każdego z następujących członków Personelu (osób skierowanych do wykonywania zamówienia): Koordynator nadzoru inwestorskiego (Inżynier Kontraktu), Inspektor nadzoru robót drogowych (z doświadczeniem torowym), Inspektor nadzoru robót drogowych, Inspektor Nadzoru robót kolejowych – uprawnienia wykonawcze bez ograniczeń, Inspektor nadzoru robót konstrukcyjno-budowlanych, Inspektor nadzoru robót elektrycznych, Inspektor nadzoru w zakresie instalacji cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, Inspektor nadzoru robót mostowych oraz Inspektor nadzoru robót teletechnicznych.

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenie życiowe i logika wykluczają przyjęcie, że osoby z wyższym wykształceniem nie oczekują wyższego wynagrodzenia niż to określone przepisami prawa wynagrodzenie minimalne dla osób początkujących w danej profesji (tak m.in. KIO w wyroku z dnia 27 sierpnia 2014, sygn. KIO 1680/14).

O nierealności zaoferowanej przez Wykonawcę ceny świadczy również zastrzeżenie w oświadczeniach kandydatów na członków Personelu, że „w cenie nie uwzględniono również ewentualnej należnej waloryzacji cen”. Sugerować to może, że wskazane w nich ceny podano wyłącznie symbolicznie na potrzeby wyjaśnień RNC, a stawka ta podlegałaby ewentualnie urealnieniu w toku realizacji zamówienia.

W kontekście powyższego zwrócenia również uwagi wymaga, że Wykonawca nie udowodnił w jakikolwiek sposób, aby osoby mające wchodzić w skład Personelu zamieszkiwały, jak oświadczył „w okolicach planowej inwestycji”. Z analizy wpisów do CEIDG niektórych z osób wskazanych w oświadczeniach jako Personel Wykonawcy wynika natomiast, że miejscem wykonania przez nich działalności gospodarczej są lokalizacje znajdujące się w znacznej odległości od aglomeracji śląskiej:

- 1) Projektant w specjalności kolejowej - Kraków,
- 2) Inspektor nadzoru robót elektrycznych, Inspektor nadzoru w zakresie instalacji cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych – (powiat krakowski);

O nierzeczywistej wysokości zaoferowanej ceny świadczą również stawki przedstawione w ofercie wewnętrznego laboratorium Wykonawcy tj. Laboratorium Budowlanego (załącznik nr 6 do wyjaśnień RNC). Zdaniem Zamawiającego wskazane w tej ofercie ceny nie są rynkowe i odbiegają od obowiązujących obiektywnie cen. Każda z zaoferowanych cen zawiera bowiem upust w wysokości 99,9%. Co więcej, w wyjaśnieniach RNC, w tym ofercie Laboratorium Budowlanego nie przedstawiono cen oferowanych przez laboratoria posiadających akredytacje na wymagane w OPZ badania. Oświadczone jedynie, że takie badania przewidziano w tego rodzaju jednostkach, w szczególności LABOTEST z Katowic oraz LABOR AQUILA z Poczesnej. W szczególności Wykonawca nie wyjaśnił na jakiej podstawie przyjął, że laboratoria

te zaferowały upust w zakresie swoich usług w wysokości 99,9%. Laboratorium Wykonawca pełni zatem rolę wyłącznie pośrednika, gdyż nie jest w stanie samo wykonać takich badań.

W wyjaśnieniach RNC Wykonawca nie wskazał również jakichkolwiek dowodów w zakresie wysokości innych kosztów niż koszty zatrudnienia Personelu Wykonawcy. Nie udowodnił w szczególności jakie ponosi koszty związane z:

- 1)biurem (ograniczył się jedynie do wskazania, że wyłącznie nim dysponuje bez doprecyzowania jaki posiada wobec niego tytuł prawny, jak również nie wskazał jego metrażu oraz kosztów związanych z jego utrzymaniem),
- 2)administracyjne (ograniczył się do wskazania, że zgodnie z zarządzeniem nr 1/2025 prezesa zarządu Wykonawcy z dnia 2 stycznia 2025 r. koszty ogólne związane z działalnością administracji wynoszą w roku 2025 r. – „500 tys. zł”);
- 3)ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (zgodnie z § 7 Umowy Wykonawca zobowiązany jest posiadać przez cały okres jej obowiązywania umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej);
- 4)zabezpieczenia należytego wykonania Umowy (zgodnie z § 8 ust. 1 Umowy Wykonawca zobowiązany jest do wniesienia zabezpieczenia w wysokości 3% ceny oferty brutto);
- 5)posiadania sprzętu do wykonywania dokumentacji filmowej i zdjęciowej (obowiązek Wykonawcy w tym zakresie wynika z Rozdziału XI pkt 3 OPZ).

Wykonawca wskazał jedynie, że ww. koszty zostały ujęte w koszcie ogólnym 104.650,00 zł netto (za cały okres realizacji Umowy) czyli jedynie 2.093,00 zł netto miesięcznie (w podstawowym okresie 50 miesięcy).

Z wyjaśnień RNC wynika, że wysokość ww. stawek jest zgodna z „doświadczeniem własnym oraz rzeczywistymi stawkami obowiązującymi w firmie PROKOM CONSTRUCTION Sp. z o.o.” Wykonawca zaniechał jednak udowodnienia jakie to doświadczenie i w jaki sposób miało wpływ na przyjętą przez niego wysokość wynagrodzeń Personelu Wykonawcy oraz jakie są rzeczywiste stawki wynagradzania osób, które są obecnie zatrudnione przez Wykonawcę na podobnych stanowiskach. Oświadczenia stanowiące załącznik nr 2 do wyjaśnień RNC są wyłącznie deklaracjami (ofertami) podjęcia współpracy przy realizacji zamówienia, a nie obowiązującymi stawkami u Wykonawcy.

O nierealności ceny Wykonawcy (2.317.000,00 zł netto) świadczy również porównanie jej z wysokością ceny zaoferowanej przez innego oferenta tj. Akbud Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach (4.875.000,00 zł netto), jak i szacunkowej wartości zamówienia ustalonej przez Zamawiającego tj. 4.905.080,00 zł netto. Stanowi ona bowiem odpowiednio jedynie 47,52 % i 47,23 % tych wartości, a co za tym idzie zasadniczo od nich odbiega (jest mniejsza o więcej niż połowę).

Również z doświadczenia Zamawiającego z innych prowadzonych przez niego w przeszłości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o warunkach analogicznych, jak w niniejszym postępowaniu wynika, że zaoferowana cena jest nierynkowa.

Reasumując, pomimo, że ciężar dowodu, iż zaoferowana przez Wykonawcę cena nie jest ceną rażąco niską, spoczywał wyłącznie na nim, nie wykazał on w jakikolwiek sposób, że jest w stanie wykonać należycie zamówienia za cenę wskazaną w ofercie tj. 2.317.000,00 zł netto.

Możliwość jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości stwierdzenia przez Zamawiającego po zapoznaniu się z treścią wyjaśnień RNC, że brak jest możliwości realizacji zamówienia za zaoferowaną przez Wykonawcę cenę nie zobowiązywał go do wyzwania ponownie Wykonawcy o dodatkowe wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny. Ponownego wezwania można dokonać wyłącznie w celu doszczegółowienia poprzednich wyjaśnień, a nie wzywania Wykonawcy po raz kolejny o to samo (tj. czy Wykonawca nie pominął jakiś czynników cenotwórczych)."

**Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron i Przystępującego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła, co następuje.**

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności Zamawiającego.

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

Zgodnie z art. 224 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp:

1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

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.

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W pierwszej kolejności, w związku ze sporem co do kwoty wartości szacunkowej zamówienia będącej podstawą wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień, Izba wskazuje, że zgodnie z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp wskaźnik 30%, o którym mowa w tym przepisie, oblicza się m.in. w stosunku do wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług. Przepisy ustawy Pzp nie utożsamiają przy tym kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia z wartością szacunkową zamówienia powiększoną o VAT. Choć w większości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający rzeczywiście ustalają wartość szacunkową zamówienia netto, dodają do niej kwotę właściwego podatku VAT i uzyskany wynik wskazują następnie jako kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia, to działanie takie nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów. Ustawa Pzp nie narzuca sposobu ustalenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, w praktyce więc w zależności od możliwości budżetowych zamawiającego i jego własnej oceny sytuacji na rynku, kwota ta może być niższa lub wyższa od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o VAT.

Tak też stało się w niniejszym postępowaniu, w którym wartość szacunkowa zamówienia (4.905.080,00 zł netto) powiększona o VAT wyniosła 6.033.248,40 zł brutto, podczas gdy na sfinansowanie zamówienia Zamawiający przeznaczył kwotę 4.223.273,88 zł brutto. Izbie nie są znane powody, dla których Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia kwotę niższą niż jego wartość szacunkowa powiększona o VAT, jak też Izba nie znalazła podstaw do stwierdzenia, że było to działanie podjęte w celu ewentualnego manipulowania wynikiem przetargu. W szczególności nie potwierdzają tego dowody przedłożone przez Odwołującego dotyczące postępowania wszczętego przez CBA i Prokuraturę Europejską, gdyż nie wynika z nich, jakie konkretnie czynności Zamawiającego są przedmiotem badania przez ww. organy (pomijając to, że na obecnym etapie nie można przesądzić, że organy te stwierdzą jakiegokolwiek naruszenia).

Dlatego Izba oparła się na dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia i stwierdziła, że skoro z dokumentów powstałych na etapie przygotowywania tego postępowania wynika, że wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na kwotę 4.905.080,00 zł netto, co daje 6.033.248,40 zł brutto, to prawidłowo Zamawiający sprawdził wskaźnik 30% w stosunku do tej kwoty (6.033.248,40 zł), nie zaś w stosunku do kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia (4.223.273,88 zł). Przy czym niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że Odwołujący nie wniósł odwołania na czynność wezwania go do złożenia wyjaśnień, a cena jego oferty jest niższa o ponad 30% zarówno od kwoty 6.033.248,40 zł, jak i od kwoty 4.223.273,88 zł. Zatem spór dotyczący podstawy wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień nie ma znaczenia dla istoty niniejszej sprawy i zarzutów w niej podniesionych, a Izba jedynie dla porządku odniosła się do tej kwestii i złożonych w związku z nią dowodów.

Przechodząc zatem do rozpoznania zarzutów dotyczących odrzucenia oferty Odwołującego z powodu rażąco niskiej ceny, Izba odniesie się po kolei do poszczególnych kwestii przedstawionych w informacji o odrzuceniu oferty, a następnie w odwołaniu, przy czym kwestie dotyczące wynagrodzenia, oświadczeń i miejsca zamieszkania personelu zostaną omówione w jednym punkcie.

I. Wynagrodzenie, oświadczenia i miejsce zamieszkania personelu Odwołującego.

Izba nie podzieliła stanowiska Zamawiającego, jakoby Odwołujący nie wykazał rynkowości wynagrodzeń personelu i ograniczył się do wykazania, że wynagrodzenia te nie są niższe od stawek minimalnych. Przynajmniej należy zauważyć, że Zamawiający w wezwaniu z 25.09.2025 r. żądał wyjaśnień w zakresie m.in. 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. W związku z wezwaniem do wyjaśnienia powyższej kwestii Odwołujący w zał. nr 3 do wyjaśnień pn. „Warunek zapewnienia minimalnego wynagrodzenia” sporządził tabelę, w której wskazał dla poszczególnych członków personelu wynagrodzenie ryczałtowe lub miesięczne, przewidywany czas pracy w godzinach i wynikającą z tego stawkę za godzinę wraz z dopiskiem „spełniony”, gdyż każdorazowo wyliczona stawka była wyższa od stawki minimalnej wynikającej z przepisów prawa. Tak sporządzony dokument został złożony jako dowód potwierdzający przestrzeganie przez Odwołującego przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za

pracę albo minimalnej stawki godzinowej – zgodnie z wymaganiem Zamawiającego zawartym w wezwaniu z 25.09.2025 r.

W celu potwierdzenia rynkowości wynagrodzeń Odwołujący złożył natomiast inny dowód w postaci oświadczeń członków personelu (zał. 2), w których to oświadczeniach deklarowali oni, że wykonają w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej usługę na danym stanowisku za określoną kwotę (w przypadku niektórych stanowisk dodatkowo z podziałem na zadania inwestycyjne wchodzące w zakres Etapu I Projektu). Po pierwsze zatem, należy stwierdzić, że skoro Odwołujący przedstawił oświadczenia ww. osób, w których wyrażają one zgodę na wykonywanie usługi za podaną kwotę, to nie ma podstaw do tego, by taki dowód kwestionować. Zgoda na dane wynagrodzenie wyrażona przez daną osobę (świadomie, bez przymusu i powyżej stawki minimalnej) świadczy o tym, że wynagrodzenie to jest realne na rynku i można znaleźć usługodawców, w tym specjalistów, gotowych za nie podjąć pracę. Po drugie, ma rację Zamawiający, że osoby z określonymi kwalifikacjami (tu: z wykształceniem wyższym, uprawnieniami i doświadczeniem w przypadku projektantów i inspektorów) oczekują wynagrodzenia wyższego niż minimalne, ale w tym wypadku stawki godzinowe są wyższe niż stawka minimalna, a ponadto Zamawiający pomija charakter pełnienia poszczególnych funkcji w ramach wykonywania tego zamówienia. Istotne bowiem jest to, że wymagany personel nie musi być obecny na budowie cały czas, ale w zależności od etapu robót oraz zapotrzebowania na pracę konkretnego specjalisty, różne osoby będą pełniły swoje funkcje w różnym czasie i w różnym wymiarze godzinowym. Nie stoi to na przeszkodzie spełnieniu wymogów Zamawiającego, takich jak: „prowadzenie codziennych inspekcji na terenie budowy w celu sprawdzenia jakości wykonywanych robót oraz wbudowanych materiałów, zgodnie z wymaganiami Umowy o roboty, dokumentacją projektową oraz praktyką inżynierską” (VII.4. OPZ) oraz „zapewnienie obecności Personelu Wykonawcy na terenie budowy w każdym dniu, w którym prowadzone są roboty, w zakresie odpowiednim dla zapewnienia skutecznego nadzoru. Wykonawca jest zobowiązany do zapewnienia codziennej dyspozycyjności członków Personelu Wykonawcy. Personel Wykonawcy danej specjalności w zakresie prowadzonych robót musi być dostępny na każde wezwanie Zamawiającego do dwóch godzin licząc od zgłoszenia Wykonawcy (telefonicznie lub drogą elektroniczną) przez Zamawiającego” (IV.26. OPZ). Powyższe wymagania OPZ nie narzucają bowiem konkretnego wymiaru czasów którym personel musi być obecny na budowie, ale uzależniają go od wymagań Umowy, dokumentacji projektowej, praktyki inżynierskiej czy konieczności zapewnienia skutecznego nadzoru. Podobnie codzienna „dyspozycyjność” i „dostępność” w ciągu dwóch godzin nie może być utożsamiana z fizyczną obecnością na budowie przez cały czas. W piśmie z 26.11.2025r. informującym o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający nie kwestionował zresztą wymiaru czasu pracy poszczególnych specjalistów, tj. przewidzianej liczby godzin ich pracy. Argumentacja taka, w tym o niezgodności oferty Odwołującego z SWZ, pojawiła się dopiero w odpowiedzi na odwołanie, co jest już działaniem spóźnionym, gdyż Zamawiający nie może w trakcie postępowania odwoławczego powoływać się na nowe podstawy (faktyczne i prawne) odrzucenia oferty, których nie wskazał dokonując czynności odrzucenia (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 16.11.2021 r. o sygn. akt XXIII Zs 108/21).

Zamawiający stwierdził też w piśmie z 26.11.2025 r., że wynagrodzenia są nierynkowe z powodu wskazania w ww. oświadczeniach personelu (zał. 2), że: „*W ramach ustalonej ceny ujęto: Koszty pracy, koszty dojazdów, koszty połączeń telefonicznych, koszty badań lekarskich, koszty wyposażenia BHP, koszty pozostałe mające wpływ na cenę oferty, koszty obsługi w okresie gwarancyjnym*”. Izba podtrzymuje stanowisko, że w świetle charakteru zamówienia i specyfiki świadczenia usług przez ww. osoby, a także faktu, że podane stawki są wyższe niż minimalne, nie ma podstaw do kwestionowania dowodu, jakim są oświadczenia ww. osób wyrażające zgodę na podjęcie pracy za określoną stawkę. W szczególności w przypadku osób świadczących usługi na podstawie umowy B2B normą jest to, że samodzielnie pokrywają one określone koszty, np. połączeń telefonicznych, wyposażenia czy dojazdu. Przy czym należy zauważyć, że osoby te mogą świadczyć usługi na kilku kontraktach, zatem np. telefon czy samochód może być wykorzystywany do wykonywania kilku usług, a nawet w życiu prywatnym, co oznacza, że koszty te rozkładają się, a nie są ponoszone wyłącznie z wynagrodzenia i na rzecz tylko tej jednej usługi będącej przedmiotem zamówienia. Słusznie zresztą zauważył Odwołujący, że koszty dojazdu do pracy każdy pokrywa sobie sam, bez względu na formę zatrudnienia.

Ponadto Zamawiający podniósł, że Odwołujący wskazał w wyjaśnieniach, że: „*Wszyscy zatrudnieni pracownicy zamieszkują okolice planowanej inwestycji i nie ma potrzeby opłaty ich delegacji*”, a jednocześnie nie wykazał tej okoliczności, podczas gdy Zamawiający na podstawie wpisów do CEIDG stwierdził, że trzej członkowie personelu mają działalność gospodarczą zarejestrowaną w Krakowie lub w powiecie krakowskim. Nie jest sporne między Stronami, że Zamawiający nie wymagał, aby personel wykonawcy mieszkał w okolicy planowanej inwestycji. Pomijając zaś to, że sformułowanie „w okolicy” można rozumieć różnie w zależności od kontekstu, przede wszystkim Izba zgodziła się z Odwołującym, że adres podany w CEIDG nie musi być tożsamy z adresem zamieszkania danej osoby. Tym samym stwierdzenie przez Zamawiającego, że niektóre osoby zarejestrowały swoją działalność gospodarczą w Krakowie lub w pobliżu Krakowa, nie dowodzi, że tam właśnie mieszkają. Zresztą nawet gdyby tam mieszkaly nie można byłoby stwierdzić, że świadczy to o nierynkowości ich wynagrodzenia, skoro - jak już wyżej wskazano – charakter usługi

powoduje, że koszty m.in. dojazdów rozkładają się na różne kontrakty, a w zależności od przyjętej organizacji pracy i życia nie zawsze występuje konieczność codziennego wracania do miejsca zamieszkania.

Reasumując, nie można zgodzić się z Zamawiającym, że Odwołujący wykazał tylko, że przyjęte stawki nie są niższe niż minimalne, a nie wykazał ich rynkowości. Zamawiający pominął w tym zakresie oświadczenia personelu (zał. 2) i charakter usługi, ze względu na który różni specjaliści będą pełnić swoje funkcje w różnym wymiarze czasu pracy, co z kolei powoduje, że rynkowość ich wynagrodzeń należy oceniać w świetle stawki jednostkowej, a nie miesięcznej. Dodatkowo nie można pomijać, że specjaliści ci mogą pełnić swoje funkcje na różnych kontraktach, zatem oceniane przez Zamawiającego wynagrodzenie nie jest ich jedynym dochodem, a koszty wykonywania usług rozkładają się, więc nie można też oceniać ich w świetle wynagrodzenia z tytułu świadczenia tylko jednej usługi. Odkrycie zaś przez Zamawiającego, że trzy osoby (wg Odwołującego dwie) mają działalność gospodarczą zarejestrowaną w Krakowie lub w okolicy Krakowa ani nie potwierdza ich zamieszkiwania tam, ani – z uwagi na wyżej ustalone okoliczności - nie dowodzi nierynkowości wynagrodzeń i nierealności ceny oferty. Zamawiający nie przedstawił zresztą żadnych analiz czy innych dowodów na brak możliwości pozyskania określonych specjalistów za stawki podane przez Odwołującego. Wprawdzie ciężar dowodu w tej sprawie spoczywał na Odwołującym, ale nie oznacza to, że wobec dowodów przedstawionych przez Odwołującego Zamawiający może skutecznie kwestionować jego wyjaśnienia w sposób całkowicie gołosłowny.

#### II. Oświadczenia BAK sp. z o.o.

Odwołujący dołączył do wyjaśnień jako jeden z dowodów ofertę spółki BAK sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy na pełnienie funkcji projektanta specjalności mostowej. Zamawiający wywiódł, że skoro oferta nie pochodzi od osoby prowadzącej działalność gospodarczą, to jest oferta podwykonawstwa, co jest niezgodne z deklaracją Odwołującego, że wykona zamówienie samodzielnie, a ponadto nie wiadomo, kto miałby pełnić ww. funkcję i gdzie ta osoba mieszka, zwłaszcza że Bydgoszcz leży ok. 400 km od siedziby Zamawiającego. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Zamawiający nie ograniczył w tym postępowaniu podwykonawstwa, więc nawet ewentualny zamiar skorzystania przez Odwołującego z podwykonawcy nie byłby niedopuszczalny. Co do miejsca zamieszkania potencjalnego projektanta Izba podtrzymuje, że miejsce rejestracji w tym wypadku: spółki, nie przesądza o miejscu zamieszkania jej pracownika (pomijając to, że Zamawiający nie stawiał wymogów co do miejsca zamieszkania personelu wykonawcy). Przede wszystkim jednak w akapicie pisma z 26.11.2025 r. dotyczącym tej kwestii (czyli oświadczenia spółki BAK) brak jest jednoznacznego wskazania, co w istocie Zamawiający zarzuca Odwołującemu w kontekście rażąco niskiej ceny – być może jest to dalszy ciąg wyводу o nierynkowości wynagrodzenia, ale nie zostało to jasno przez Zamawiającego wyrażone. Odwołujący natomiast twierdzi, że oświadczenie BAK sp. z o.o. miało być dodatkowym dowodem (obok oświadczeń członków personelu) potwierdzającym, że za podane kwoty można pozyskać na rynku osobę gotową pełnić funkcję np. projektanta branży mostowej. Izba uznała wyjaśnienia Odwołującego za wiarygodne i nie stwierdziła podstaw do odrzucenia jego oferty z powodu treści oświadczenia BAK sp. z o.o.

#### III. Zysk.

Zamawiający zarzucił Odwołującemu zbyt mały zysk, tj. 69.350 zł, co miesięcznie daje 1.387 zł i co świadczy o tym, że „przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie Umowy przez Wykonawcę byłoby dla niego nieopłacalne”. W pierwszej kolejności Izba wskazuje, że nawet w powoływanym przez Zamawiającego wyroku Izby z 19.10.2022 r. o sygn. akt KIO 2586/22 stwierdzono: „Na wstępie wskazania wymaga, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Izby za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista”. W niniejszej sprawie Odwołujący wykazał jednak zysk, zatem w świetle ww. definicji nie ma podstaw do stwierdzenia zaoferowania ceny rażąco niskiej. Dalej w ww. wyroku Izba stwierdziła: „że koszty przedstawione przez Odwołującego w wyjaśnieniach wraz z dowodami są niewiarygodne, a zysk w wysokości 1% liczonego od kosztów bezpośrednich w wysokości 4.096,80 zł brutto jest praktycznie tak małym zyskiem, biorąc pod uwagę 15 miesięczny okres realizacji przedmiotowego zamówienia, powoduje, że oferta Odwołującego nie wykazuje cech ceny rynkowej i rzeczywistej”. Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie opierając swoją argumentację na ww. wyroku pomija jednak, że w niniejszym postępowaniu zysk wynosi 3,3% w stosunku do kosztów bezpośrednich oraz 2,9% w stosunku do ceny oferty, a ponadto zupełnie inne były warunki wykonywania zamówienia w sprawie KIO 2586/22 i inne dowody dołączone do wyjaśnień wykonawcy, co w świetle całokształtu okoliczności tamtej sprawy doprowadziło Izbę do wniosku, że odwołujący w sprawie KIO 2586/22 nie wykazał rynkowości i realności ceny swojej oferty (kwestia niskiego zysku pojawiła się zresztą w konkluzji uzasadnienia wyroku jako dodatkowy czynnik potwierdzający wcześniejszą argumentację o niewystarczających wyjaśnieniach i dowodach). Wobec zatem faktu, że wyrok w sprawie KIO 2586/22 nie dotyczy analogicznej sytuacji jak w niniejszej sprawie, a Odwołujący wykazał zysk, nie można przyjąć, że wykonanie zamówienia jest dla niego nieopłacalne i świadczy o niedoszacowaniu ceny oferty.

#### IV. Waloryzacja stawek.

Zamawiający opierając się na oświadczeniach członków personelu Odwołującego (zał. 2), w których wskazano: „W cenie nie uwzględniono ewentualnej należnej waloryzacji cen”, stwierdził że świadczy to o nierealności ceny oferty

Odwołującego i może sugerować, że „wskazane w nich ceny podano wyłącznie symbolicznie na potrzeby wyjaśnień RNC, a stawka ta podlegałaby ewentualnie urealnieniu w toku realizacji zamówienia”. Izba wskazuje, że waloryzacja jest instytucją mającą na celu zmianę wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia (art. 439 ust. 1 ustawy Pzp). Jest to więc instytucja, której zastosowanie prowadzi do urealnienia wysokości wynagrodzenia poprzez dostosowanie go w przewidzianym stopniu do zmiany sytuacji rynkowej i w konsekwencji wspierająca zasadę zachowania równowagi stron umowy. Przy czym słusznie wskazał Odwołujący, że waloryzacja nie jest dokonywana w dowolny sposób, ale dopiero po spełnieniu określonych w umowie warunków, czyli w przypadku zaistnienia na rynku określonych zjawisk gospodarczych. W ocenie Izby zatem fakt, że personel Odwołującego zastrzegł w oświadczeniach prawo do waloryzacji przysługującego mu wynagrodzenia nie świadczy o pozornej wysokości tego wynagrodzenia, ale o respektowaniu przez Odwołującego prawa członków jego personelu do otrzymywania wynagrodzenia w wysokości dostosowanej do zmiennych realiów rynkowych (choć szczegółowe zasady waloryzacji będą mogły być zawarte dopiero w umowach z poszczególnymi osobami). Sam Zamawiający zresztą w projekcie umowy zawarł postanowienia dotyczące waloryzacji (§12), co przecież nie oznacza, że zakładał wypłatę wybranemu wykonawcy „symbolicznego” wynagrodzenia, które będzie dopiero urealniane w toku realizacji zamówienia. Przy czym nie ma znaczenia, że w §12 ust. 11 projektu umowy Zamawiający zobowiązał wykonawcę, któremu zwaloryzowano wynagrodzenie, do dokonania waloryzacji tylko wynagrodzenia podwykonawcy, a nie personelu wykonawcy. Powyższe nie wyklucza bowiem tego, że Odwołujący z własnej inicjatywy może także dokonywać waloryzacji wynagrodzenia członków swojego personelu, zwłaszcza po zwaloryzowaniu przysługującego mu wynagrodzenia przez Zamawiającego. Odwołujący dołączył zresztą jako dowód do wyjaśnień tabelę z kalkulacją ryzyka, w której uwzględnił czynniki zarówno zwiększające jak i zmniejszające koszty, w tym waloryzację jego wynagrodzenia oraz zwiększenie kosztów wynagrodzeń personelu. Wobec powyższego Izba nie znalazła podstaw do stwierdzenia, że zastrzeżenie w oświadczeniach personelu prawa do ewentualnej waloryzacji świadczy o pozorności ich wynagrodzenia i nierealnej cenie oferty Odwołującego.

V.Laboratorium.

W pkt VII.16. OPZ Zamawiający wymagał wykonywania „w terminie do 5 dni kontrolnych badań laboratoryjnych i pomiarów wskazanych przez Zamawiającego zgodnie z zestawieniem ilościowym – załącznik nr 3 do OPZ. (...) Laboratorium działające na zlecenie Wykonawcy musi posiadać akredytację dla badań: nośności i zagęszczenia VSS, mrozoodporności, nasiąkliwości, uziarnienia metodą przesiewu, badanie zaw. cz. organicznych, wskaźnik piaskowy”. Odwołujący wskazał w wyjaśnieniach: „Koszty badań laboratoryjnych o których mowa w załączniku nr 3 do OPZ i ujętych w cenie dla poszczególnych zadań przyjęto zgodnie ze sposobem kalkulacji i rozliczenia przedstawionej w ofercie Laboratorium Prokom [6]. Laboratorium jest wewnętrzną i samodzielną jednostką Wykonawcy wykonująca obsługę laboratoryjną na potrzeby realizowanych umów. Koszt badań ujęto w szczegółowej kalkulacji [1] w kolumnie „koszty pozaosobowe””. Do wyjaśnień Odwołujący dołączył ofertę swojego wewnętrznego laboratorium (nieposiadającego akredytacji), tj. Laboratorium Budowlanego Prokom Construction sp. z o.o. wraz z kalkulacją kosztów badań laboratoryjnych, przy czym w kalkulacji tej Laboratorium zaoferowało przy poszczególnych badaniach upusty sięgające 99,90% ceny. Zamawiający uznał stawki z takimi upustami za nierynkowe, jak też wskazał, że nie wiadomo, jakie są ceny laboratoriów akredytowanych, do których Odwołujący będzie musiał przekazywać próbki w celu wykonania określonych badań.

W odwołaniu i na rozprawie Odwołujący wyjaśnił, że największą część kosztów badań stanowią koszty przygotowania terenu, poboru próbek i ich transportu do laboratorium akredytowanego, a nie koszty samego badania. Laboratorium Prokom posiada akredytację uprawniającą do poboru próbek, a jedynie samo badanie musi być przeprowadzone przez inne laboratorium akredytowane (w ofercie Laboratorium wskazano laboratoria w Katowicach i Poczesnej). Przy czym w sytuacji, gdy badania są wykonywane w trakcie prowadzenia robót wykonawca ma bezpośredni dostęp do warstw badanych, co znacząco zmniejsza koszty przygotowawcze, czyli koszty ponoszone przez wewnętrzne Laboratorium Prokom. Skoro zaś próbki do laboratoriów akredytowanych dostarcza już Laboratorium Prokom, ich ceny ograniczają się tylko do ceny samego badania, stąd niskie koszty tych badań. Odwołujący podniósł też, że Zamawiający nie żądał złożenia ofert laboratoriów akredytowanych.

Izba uznała wyjaśnienia Odwołującego przedstawione w odwołaniu i na rozprawie za spójne i wiarygodne, niemniej zauważa, że zasadne byłoby zamieszczenie ich już w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wraz z dowodami w postaci cennika laboratorium akredytowanego. Zamawiający w wezwaniu z 25.09.2025 r. nie żądał wprawdzie wprost złożenia ww. cennika, ale nie zmienia to faktu, że rolą wykonawcy jest przedstawić takie wyjaśnienia i dowody, które będą uzasadniać cenę jego oferty. Złożenie bardziej szczegółowych wyjaśnień i dowodów co do badań laboratoryjnych ułatwiłoby zatem Zamawiającemu ocenę realności ceny oferty i co za tym idzie - zwiększyłoby szansę na uniknięcie w tym zakresie sporu między Stronami.

Mimo to Izba stwierdziła, że brak przedstawienia cennika laboratorium akredytowanego i bardziej szczegółowych

wyjaśnień nie ma wymiaru uzasadniającego odrzucenie oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp z uwagi na to, że koszt ww. badań to ok. 6% ceny oferty, nie jest to zatem istotna część składowa ceny oferty. W przypadku usług Inżyniera Kontraktu oraz nadzoru inwestorskiego i autorskiego głównym kosztem są bowiem koszty osobowe (co stwierdził też sam Zamawiający), a nie koszty badań laboratoryjnych.

Nawet gdyby hipotetycznie mierzyć istotność kosztów badań nie pod kątem finansowym, ale pod kątem przedmiotowym i uznać je za istotną część składową jako istotny element realizacji zamówienia, to i tak zdaniem Izby nie zachodziłaby od razu podstawa do odrzucenia oferty na art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, a co najwyżej podstawa wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień i dowodów. Należy bowiem zauważyć, że Odwołujący przedstawił wyjaśnienia w zakresie badań laboratoryjnych, jak też przedstawił dowód w postaci oferty wraz z kalkulacją kosztów tych badań, a zabrakło jedynie uszczegółowienia wyjaśnień co do podstaw zastosowania upustów i dowodu w postaci cennika laboratorium akredytowanego. Tym samym jest to sytuacja, w której wykonawca złożył pierwotnie rzetelne wyjaśnienia wraz z dowodami co do całokształtu ceny swojej oferty, a jedynie co do kosztów badań laboratoryjnych i tylko w podanym wyżej zakresie zasadne byłoby ich uszczegółowienie, do którego można byłoby go w takiej sytuacji wezwać. Przy czym rozważania Izby w tym akapicie odnoszą się do hipotetycznej sytuacji oceny istotności badań laboratoryjnych pod kątem przedmiotowym, natomiast Izba oceniając je w tej sprawie pod kątem finansowym (jako 6% ceny oferty) podtrzymuje stanowisko, że nie zachodzi podstawa odrzucenia oferty Odwołującego w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp i nie nakazuje też Zamawiającemu wzywania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień i dowodów.

VI. Koszty ogólne.

Odwołujący wskazał w wyjaśnieniach:

- „Koszty administracji, tj. obsługa specjalistyczna taka jak pomieszczenia biurowe z salą konferencyjną, archiwizacja, obsługa prawna, administracja, telefony, fax, projektor wraz z ekranem, aparaty fotograficzne, dron do wykonywania zdjęć lotniczych, kamery, rejestratory ruchu, sprzęt komputerowy, serwer do przechowywania danych, szkolenie i sprzęt bhp, utrzymanie czystości, przesyłki pocztowe, geodezyjny sprzęt pomiarowy, sprzęt laboratoryjny, ubezpieczenie, opłaty bankowe (w tym zabezpieczenia umowy), sekretariat, przejazdy służbowe oraz pozostałe niewymienione stanowią koszty ogólne firmy i są rozłożone równomiernie na wszystkie kontrakty realizowane przez Wykonawcę. Zgodnie z Zarządzeniem Zarządu nr 1/2025 przyjmowane są one w kalkulacjach na poziomie 5%.” (ww. Zarządzenie zostało dołączone jako dowód do wyjaśnień);
- „Wykonawca ma siedzibę w Sosnowcu i dysponuje pomieszczeniami umożliwiającymi archiwizację, prowadzenie prac biurowych oraz przeprowadzania narad. Nie występują więc dedykowane koszty związane z zapewnieniem pomieszczeń biurowych. Koszty prowadzenia biura są ujęte w kosztach ogólnych stanowiących narzut uwzględniony w tabeli [1] poz. C”;
- „Koszt ubezpieczenia został uwzględniony w tabeli [1] poz. C. Wykonawca posiada i będzie korzystał z posiadanych polis wystawianych na spółkę w ramach pełnej prowadzonej działalności”;
- „Wykonawca przewiduje wniesienie zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej z wykorzystaniem posiadanych umów z Gwarantami, a koszt został ujęty w tabeli [1] poz. C”;
- „Wykonanie dokumentacji fotograficznej i filmowej, w tym zdjęcia i filmy z powietrza wykonane zostaną przez Personal Wykonawcy – koszty wg tabeli [1] kolumna „koszty osobowe” z wykorzystaniem posiadanego sprzętu - tabeli [1] poz. C”.

W dołączonej do wyjaśnień kalkulacji szczegółowej w tabeli w poz. C koszty ogólne zostały wycenione na 104.650 zł.

Zamawiający w piśmie informującym o odrzuceniu oferty wskazał, że Odwołujący nie przedstawił dowodów w zakresie wysokości ww. kosztów. Ponadto w odpowiedzi na odwołanie i na rozprawie Zamawiający podkreślał, że w wezwaniu do złożenia wyjaśnień żądał potwierdzenia, że oferta obejmuje wykonanie przedmiotu zamówienia w całości zgodnie z OPZ i wzorem Umowy i żądał obliczeń obejmujących poszczególne ich elementy.

Izba zwraca uwagę, że o ile Zamawiający rzeczywiście sformułował w wezwaniu ww. żądanie, o tyle nie wiadomo, na jakim poziomie szczegółowości te „poszczególne elementy” miałyby być przedstawiane w omawianym zakresie, tj. w zakresie kosztów ogólnych. Odwołujący niewątpliwie przewidział te koszty w cenie oferty i w wyjaśnieniach rozbił je na poszczególne rodzaje, natomiast Zamawiający nie zarzuca braku uwzględnienia jakichś kosztów z zakresu kosztów ogólnych, a jedynie brak ich udowodnienia (odrębnego wyliczenia?) w sytuacji, gdy jak już wskazano wyżej – z wezwania nie wynika oczekiwany stopień szczegółowości wyjaśnień i kalkulacji, a w dodatku w przypadku usług Inżyniera Kontraktu, nadzoru inwestorskiego i autorskiego ww. koszty nie są istotnym elementem ceny ani pod względem finansowym ani przedmiotowym. W ocenie Izby w świetle specyfiki niniejszego zamówienia najważniejsze jest, że Odwołujący wykazał realność głównych kosztów, tj. kosztów osobowych oraz dodatkowo przewidział konieczność poniesienia innych kosztów związanych z realizacją zamówienia, w tym kosztów ogólnych, które szczegółowo wymienił w wyjaśnieniach i wskazał w kalkulacji ich łączną wycenę. Dlatego Izba nie dopatrzyła się podstaw odrzucenia oferty

Odwołującego w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp z powodu sposobu wyjaśnienia kosztów ogólnych.

VII. Doświadczenie Odwołującego.

W piśmie z 26.11.2025 r. informującym o odrzuceniu oferty Zamawiający wskazał: „Z wyjaśnień RNC wynika, że wysokość ww. stawek jest zgodna z „doświadczeniem własnym oraz rzeczywistymi stawkami obowiązującymi w firmie PROKOM CONSTRUCTION Sp. z o.o.” Wykonawca zaniechał jednak udowodnienia jakie to doświadczenie i w ja sposób miało wpływ na przyjętą przez niego wysokość wynagrodzeń Personelu Wykonawcy oraz jakie są rzeczywiste stawki wynagradzania osób, które są obecnie zatrudnione przez Wykonawcę na podobnych stanowiskach. Oświadczenia stanowiące załącznik nr 2 do wyjaśnień RNC są wyłącznie deklaracjami (ofertami) podjęcia współpracy przy realizacji zamówienia, a nie obowiązującymi stawkami u Wykonawcy”.

Pomijając to, że w ww. piśmie nad cytowanym akapitem znajduje się argumentacja dotycząca kosztów ogólnych, więc należałoby przyjąć, że sformułowanie „ww. stawek” odnosi się właśnie do kosztów ogólnych, a nie do wynagrodzeń personelu, przede wszystkim Izba podtrzymuje swoją argumentację przedstawioną w pkt I co do wykazania przez Odwołującego w sposób wystarczający realności stawek wynagrodzenia członków personelu. Oczywiście można się zgodzić z Zamawiającym, że skoro Odwołujący napisał o zgodności stawek z rzeczywistymi stawkami obowiązującymi w Prokom Construction sp. z o.o., to powinien to wykazać, ale nie można tracić z pola widzenia, że ostatecznie dla oceny realności ceny oferty znaczenie mają stawki przewidziane dla konkretnych osób, które rzeczywiście będą pełnić funkcje w trakcie realizacji tego zamówienia, a nie stawki ogólnie stosowane przez Odwołującego. Tymczasem realność stawek dla konkretnych członków personelu wyznaczonych do świadczenia usług w ramach niniejszego zamówienia została w ocenie Izby wykazana poprzez złożenie oświadczeń tych osób (zał. 2), zatem kwestia stawek dodatkowo obowiązujących w spółce Odwołującego ma znaczenie poboczne.

Odnosząc się poza tym do porównania przez Zamawiającego ceny oferty Odwołującego do ceny oferty Przystępującego i wartości szacunkowej zamówienia, Izba zauważa, że sama różnica w tych wartościach nie jest dowodem nierealności ceny. Gdyby tak było, ustawodawca zarówno unijny, jak i polski, nie wymagałby wzywania wykonawców z ceną podejrzanie niską do składania wyjaśnień, ale od razu nakazywałby odrzucanie ich ofert. Tymczasem dopiero analiza wyjaśnień wykonawcy wraz z dowodami pozwala ocenić, czy cena oferty jest uzasadniona czy nie i na tej podstawie podjąć decyzję o ewentualnym odrzuceniu tej oferty.

W niniejszej sprawie Izba uznała, że poprzez złożone wyjaśnienia i dowody Odwołujący w wystarczający sposób wykazał realność ceny swojej oferty i nie zachodzą podstawy jej odrzucenia w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Izba postanowiła zatem jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 ustawy Pzp. Wobec uwzględnienia zarzutu nr 1 odwołania, Izba nie rozpoznawała zarzutu nr 2 postawionego jako zarzut ewentualny.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz o stanowiska Stron i Przystępującego przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie. Przy czym odnosząc się do stanowiska zawartego w piśmie Przystępującego z 11.12.2025 r. Izba zwraca uwagę, że w dużej mierze zawierało ono argumentację wykraczającą poza powody odrzucenia oferty Odwołującego podane przez Zamawiającego w piśmie z 26.11.2025 r. Tymczasem, jak wskazano już wyżej, podstawy faktyczne i prawne odrzucenia oferty nie mogą być rozszerzane na etapie postępowania odwoławczego, stąd też argumentacja Przystępującego wykraczająca poza kwestie wskazane w piśmie z 26.11.2025 r. nie podlegała rozpoznaniu przez Izbę.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca .....