

WYROK

Warszawa, dnia 16 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 marca 2026 r. odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

- w dniu 26 stycznia 2026 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego K.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach,
- w dniu 26 stycznia 2026 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego BBC BEST BUILDING CONSULTANTS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie,
- w dniu 26 stycznia 2026 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego - Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku,

przy udziale wykonawców po stronie zamawiającego:

- 1) Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku w sprawach o sygn. akt KIO 344/26 i KIO 383/26,
- 2) Pracownia Projektowa SKEB Spółka Komandytowa K. Spółka Jawna z siedzibą w Olsztynie w sprawach o sygn. akt: KIO 344/26, KIO 383/26, KIO 393/26,

orzeka:

KIO 344/26

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Zarządowi Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownej czynności badania i oceny ofert, w tym unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy K.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach.

2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy), kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), kwotę 213,20 zł (słownie: dwieście trzynaście złotych dwadzieścia groszy oraz 17 zł 00 gr (słownie: siedemnaście złotych zero groszy) poniesione przez K.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „4 Idea K.S.”

z siedzibą w Kielcach tytułem wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika, dojazdu na rozprawę i opłaty skarbowej,

2.2. zasądza od zamawiającego Zarządu Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku rzecz K.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą

„4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach kwotę 18 830 zł 20 gr (słownie: osiemnaście tysięcy osiemset trzydzieści złotych dwadzieścia groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

KIO 383/26

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 4 i 7 odwołania.

2. Uwzględnia odwołanie w pozostałym zakresie i nakazuje zamawiającemu Zarządowi Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownej czynności badania i oceny ofert,

w tym unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego BBC BEST BUILDING CONSULTANTS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie.

3. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) uiszczone przez BBC BEST BUILDING CONSULTANTS spółka

z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika,

3.2. zasądza od zamawiającego Zarządu Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na rzecz BBC BEST BUILDING CONSULTANTS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

KIO 393/26

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Zarządowi Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownej czynności badania i oceny ofert, w tym unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku.

2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) uiszczone przez Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od zamawiającego Zarządu Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na rzecz Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w Gdańsku kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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 344/26; KIO 383/26; KIO 393/26

UZASADNIENIE

Zamawiający Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą: „Wykonanie dokumentacji projektowej, uzyskanie niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych oraz pełnienie wielobranżowego nadzoru autorskiego nad realizacją zadania inwestycyjnego polegającego na budowie Zintegrowanego Punktu Kontroli Granicznej na terenie Morskiego Portu w Gdańsku”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ S 173/2025 w dniu 10 września 2025 r. pod numerem 589096-2025.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp.

KIO 344/26

W dniu 26 stycznia 2026 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego K.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach (dalej: odwołujący; odwołujący K.S.) wniósł odwołanie wobec czynności wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Pracownia Projektowa SKEB Spółka Komandytowa K. Spółka Jawna z siedzibą w Olsztynie oraz wobec czynności odrzucenia złożonej przez siebie oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego K.S., podczas gdy odwołujący K.S. złożył należyte wyjaśnienia zaofiarowanej ceny.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący K.S. wniósł o uwzględnienie odwołania oraz:

- 1) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) nakazanie zamawiającemu dokonanie ponownej czynności badania i oceny ofert, w tym unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego;
- 3) obciążenie kosztami postępowania zamawiającego oraz zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kwoty 15.000,00 zł stanowiącej koszty poniesione z tytułu wpisu, a także kwoty wskazanej przez odwołującego na rozprawie według przedłożonych na niej dokumentów.

Odwołujący K.S. argumentował, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Jest bowiem zainteresowany uzyskaniem zamówienia i w tym celu złożył ofertę. Gdyby zamawiający nie dokonał czynności odrzucenia złożonej przez niego oferty, to oferta odwołującego K.S., uwzględniając kryteria oceny ofert, byłaby ofertą najwyższej ocenioną i tym samym odwołujący K.S. miałby duże szanse na ostateczne uzyskanie zamówienia. Tym samym w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy odwołujący K.S. poniósł szkodę.

KIO 383/26

W dniu 26 stycznia 2026 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego BBC BEST BUILDING CONSULTANTS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie (dalej: odwołujący; odwołujący BBC), wniósł odwołanie wobec czynności polegającej na odrzuceniu oferty złożonej przez odwołującego, zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – poprzez odrzucenie oferty odwołującego z powodu rzekomej rażąco niskiej ceny, mimo że zamawiający nie wykazał, iż złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny, lecz poprzestał na utożsamieniu „wątpliwości” i niespełnienia arbitralnego (ex post) oczekiwanego standardu dowodowego z ustawową przesłanką „braku uzasadnienia ceny”, a także dowolnie zdyskwalifikował przedstawione porównania rynkowe (oferty Archifach i Plan&Design), bez ich merytorycznej analizy,

2. art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – poprzez przeprowadzenie procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sposób nieprzejrzysty i nieproporcjonalny, tj. skierowanie do odwołującego wezwania o charakterze ogólnym, bez wskazania konkretnych wątpliwości

i oczekiwanego poziomu szczegółowości/dokumentowania, a następnie odrzucenie oferty z powodu braku właśnie takich, niezakomunikowanych w wezwaniu elementów (m.in. „czynność po czynności”, wyodrębnienie kosztów czynności formalnoprawnych, źródłowe dowody tych kosztów), bez doprecyzowania żądań ani zadania pytań uzupełniających, co czyni procedurę RNC „pułapką” i prowadzi do dowolnej, opartej na intuicyjnych ocenach, weryfikacji ceny,

3. błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny – naruszenie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 i 3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – poprzez przyjęcie, że odwołujący pominął w kalkulacji koszty czynności formalnoprawnych (opinii, uzgodnień, zezwoleń, decyzji administracyjnych oraz wystąpień

w imieniu zamawiającego), podczas gdy koszty te zostały ujęte w ramach zakresów branżowych oraz w cenie ryczałtowej, a zamawiający utożsamiał brak ich wyodrębnienia

w tabeli z brakiem ich uwzględnienia w cenie, bez wykazania, że globalna cena ryczałtowa nie obejmuje tych kosztów,

4. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – poprzez odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę na podstawie założeń „modelowego wykonawcy” i „modelowego” procesu realizacji (projektowania organizacji pracy i zespołu), tj. przyjęcie przez zamawiającego intuicyjnych

i niewynikających z SWZ tez co do sposobu alokacji personelu i nakładu pracy (m.in. utożsamienie 1920 h z „pełnym etatem przez 12 miesięcy”, twierdzenie, że projektant „nie może” poświęcić 100% czasu na jeden projekt, oraz że zespół „powinien” wyglądać inaczej), zamiast wykazania – w sposób obiektywny, policzalny i odnoszący się do wymagań SWZ – że zaoferowana cena nie pozwala na wykonanie zamówienia lub że wyjaśnienia wraz

z dowodami nie uzasadniają ceny,

5. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – poprzez odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę na podstawie pozaprawnego i niewynikającego z SWZ założenia, że koszty ogólne muszą stanowić element stawki roboczogodziny (być „rozliczone na godzinę”), podczas gdy odwołujący wykazał koszty ogólne jako odrębne pozycje (globalnie/ryczałtowo), co nie oznacza ich nieujęcia w cenie ani nie przesądza o braku realności ceny, a zamawiający – zamiast wykazać obiektywną nierealność ceny całkowitej – zakwestionował „wiarygodność” wyjaśnień wyłącznie z powodu odmiennej techniki

prezentacji/struktury kalkulacji,

6. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp – poprzez odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę po przeprowadzeniu oceny wyjaśnień i dowodów w sposób dowolny i niemerytoryczny, polegający na zdyskwalifikowaniu dowodów rynkowych przedłożonych przez odwołującego (ofert/wycen Archifach i Plan&Design) bez wykazania ich nieadekwatności względem SWZ (zakresu, porównywalności, aktualności, rzetelności), bez wskazania konkretnych braków

w zakresie SWZ i ich wpływu cenotwórczego, oraz bez podjęcia czynności doprecyzowujących wątpliwości w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, mimo że wątpliwości te były możliwe do usunięcia,

7. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp – poprzez odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę/koszt na podstawie oceny wyjaśnień dokonanej w sposób nieweryfikowalny i deklaracyjny, tj. bez wskazania konkretnych, policzalnych braków kalkulacji i ich wpływu na realność ceny, w szczególności przez:

(i) zakwestionowanie przyjętego przez odwołującego nakładu 1920 godzin jako „nierealnego” bez wykazania, jakie czynności z SWZ nie mogłyby zostać wykonane przy tym nakładzie,

(ii) niewskazanie, jaki nakład godzin (choćby rzędu wielkości, z rozbiciem na branże/etapy) zamawiający uznaje za niezbędną,

(iii) brak przedstawienia jakiegokolwiek kontrkalkulacji, zestawienia lub wycień pozwalających zweryfikować tezy zamawiającego, a zamiast tego oparcie rozstrzygnięcia na ogólnych ocenach („niewiarygodne”, „nieprzekonujące”) oraz założeniach co do „typowego” modelu realizacji,

8. art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 i 3 ustawy Pzp, a także – w konsekwencji – art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, poprzez sporządzenie

i przekazanie odwołującemu informacji o odrzuceniu oferty (jako rzekomo zawierającej rażąco niską cenę/koszt) bez pełnego, konkretnego i weryfikowalnego uzasadnienia faktycznego

i prawnego, co pozbawiło odwołującego realnej możliwości skutecznej polemiki w odwołaniu oraz uniemożliwia kontrolę prawidłowości zastosowania art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

9. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 i 3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, poprzez odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę/koszt w oparciu o nieuprawnione założenie, że liczba osób/roboczogodzin wskazana w wyjaśnieniach RNC stanowi wiążące zobowiązanie (deklarację woli) co do sztywnego sposobu realizacji zamówienia, tj. że wyłącznie te osoby będą realizować zamówienie w sposób ciągły i w pełnym wymiarze („pełne etaty”), bez możliwości elastycznej alokacji zasobów w czasie,

10. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1–2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 i 3 ustawy Pzp, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, poprzez błędną, niepełną

i nieproporcjonalną ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny/kosztu, polegającą na apriorycznym odrzuceniu (zdyskwalifikowaniu) części przedstawionych przez odwołującego dowodów

i argumentów dotyczących kosztów pośrednich oraz zaplecza organizacyjnego (koszty stałe: biuro, narzędzia, licencje, administracja; infrastruktura, procedury, systemy; efekt skali; możliwość współdzielenia zasobów), jako rzekomo „niemających wartości dowodowej”, tylko dlatego, że nie odnoszą się bezpośrednio do ceny jednostkowej / stawki godzinowej, i przez to spowodowaniu badania RNC do porównania stawek/jednostek, zamiast do odpowiedzi, czy cena całkowita pozwala wykonać zamówienie.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą wniesionego odwołania i jego uwzględnienie,
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentacji postępowania oraz z innych wskazywanych dowodów na okoliczności wskazane odwołaniem,
3. nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
4. nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego BBC,
5. nakazanie zamawiającemu ponowienia czynności badania i oceny ofert,
6. nakazanie zamawiającemu ponowienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
7. zasądzenie na rzecz odwołującego BBC zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący podniósł, że w świetle informacji zawartej w zawiadomieniu o wyniku postępowania z dnia 16 stycznia 2026 r., gdyby zamawiający nie podjął niezgodnej

z przepisami ustawy czynności, tj. nie odrzucił oferty odwołującego BBC, oferta odwołującego zostałaby wybrana jako oferta najkorzystniejsza, a odwołujący realizowałby przedmiotowe zadanie.

Na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy Pzp Izba umorzyła postępowanie odwoławcze

w zakresie dotyczącym zarzutów odwołania określonych w pkt 4 i 7, wobec ich wycofania przez odwołującego BBC.

KIO 393/26

W dniu 26 stycznia 2026 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku (dalej: odwołujący; odwołujący Transprojekt) wniósł odwołanie wobec nieprawidłowej oceny złożonych przez odwołującego wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej, odrzucenia oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia – ewentualnie - zaniechania skierowania do odwołującego wezwania do złożenia dalszych wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej, wyboru oferty wykonawcy Pracownia Projektowa SkebSpółka Komandytowa K. Spółka Jawna z siedzibą w Olsztynie jako najkorzystniejszej, zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez niezasadne ich zastosowanie i w konsekwencji odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia z uwagi na nieprawidłowe przyjęcie, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia w zakresie ceny ofertowej nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, podczas gdy złożone przez odwołującego wyjaśnienia w zakresie ceny ofertowej uzasadniają podaną w ofercie cenę, są one szczegółowe, merytoryczne, odnoszące się do oczekiwań zamawiającego wyrażonych w wezwaniu do wyjaśnień, a ponadto zostały poparte dowodami,
2. art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez niezasadne uznanie, że oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę i w konsekwencji dokonanie wyboru oferty złożonej przez Pracownia Projektowa Skeb Spółka Komandytowa K. Spółka Jawna z siedzibą w Olsztynie jako najkorzystniejszej,
3. ewentualnie (tj. na wypadek uznania, że niezbędne jest przeprowadzenie dalszej procedury w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny): art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej; a w konsekwencji powyższego:
4. art. 16 ust. 1 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
2. unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego,
3. uznania, że cena zaoferowana przez odwołującego nie jest rażąco niska,
4. dokonania ponownego badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty odwołującego,
5. ewentualnie (tj. na wypadek uznania, że niezbędne jest przeprowadzenie dalszej procedury w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny), wezwania odwołującego do udzielenia dalszych wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej,
6. wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej.

Odwołujący Transprojekt argumentował, że zamawiający wadliwie, z naruszeniem przepisów prawa, odrzucił jego ofertę jako zawierającą rażąco niską cenę. Zamawiający nieprawidłowo ocenił, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia dot. rażąco niskiej ceny nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. W wyniku odrzucenia oferty odwołującego, zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu niezgodnie z kryteriami oceny ofert określonymi w dokumentach zamówienia. Gdyby zamawiający prawidłowo przeprowadził proces badania i oceny ofert, nie odrzuciłby oferty odwołującego. Wówczas to oferta odwołującego zostałaby wybrana jako najkorzystniejsza w postępowaniu z uwagi na fakt, że jedynym kryterium oceny ofert w postępowaniu jest kryterium ceny, a oferta odwołującego byłaby wówczas najtańsza ze wszystkich ofert niepodlegających odrzuceniu.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołania w sprawach KIO 344/26, KIO 383/26 i KIO 393/26 nie zawierają braków formalnych, od odwołań uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołań, odwołujący posiadają interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołań.

Do postępowań odwoławczych zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść zamawiającego, zgłosili przystąpienie:

- 1) Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku w sprawach o sygn. akt KIO 344/26 i KIO 383/26,
- 2) Pracownia Projektowa SKEB Spółka Komandytowa K. Spółka Jawna z siedzibą w Olsztynie w sprawach o sygn. akt: KIO 344/26, KIO 383/26, KIO 393/26,

3) PROJMORS ASE Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku w sprawach o sygn. akt KIO 344/26, KIO 383/26, KIO 393/26.

Przeciwko przystąpieniu wykonawcy PROJMORS ASE Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku zgłosił opozycję odwołujący Transprojekt podnosząc, że PROJMORS ASE Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku został skutecznie odrzucony z postępowania, wobec czynności odrzucenia nie wniósł własnego odwołania, a tym samym utracił status wykonawcy. Okoliczności te potwierdził PROJMORS ASE Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku.

Izba uwzględniła opozycję odwołującego Transporjekt. Stosownie do treści art. 525 ust. 1 ustawy Pzp wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii, wskazując stronę, do której przystępuje, interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje. Jak z powyższego wynika, aby skutecznie przystąpić do postępowania odwoławczego podmiot musi mieć status wykonawcy w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Skoro oferta złożona przez PROJMORS ASE Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku została ostatecznie odrzucona i podmiot ten utracił możliwość uzyskania zamówienia, to utracił status wykonawcy i nie ma interesu w wyniku wniesionych odwołań, ponieważ nawet korzystny dla zamawiającego wynik nie przywróci mu możliwości uzyskania zamówienia. Tym samym status PROJMORS ASE Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku jako wykonawcy skończył się z chwilą prawomocnego odrzucenia jego oferty, przez co podmiot ten nie może uczestniczyć w postępowaniu odwoławczym jako przystępujący.

Izba uznała przystąpienia zgłoszone przez Transprojekt Gdański spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku w sprawach o sygn. akt KIO 344/26 i KIO 383/26 oraz Pracownię Projektową SKEB Spółka Komandytowa K Spółka Jawna z siedzibą w Olsztynie w sprawach o sygn. akt: KIO 344/26, KIO 383/26, KIO 393/26 za skuteczne po stronie zamawiającego.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła w sprawach KIO 344/26, KIO 383/26 i KIO 393/26 dowody z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne, nadesłanej przez zamawiającego, a także zawnioskowane w toku postępowania odwoławczego przez strony i uczestników postępowania odwoławczego.

Przy rozpoznawaniu spraw KIO 344/26, KIO 383/26 i KIO 393/26 Izba wzięła pod uwagę także stanowiska wynikające ze złożonych pism, to jest odwołań, odpowiedzi na odwołania, pism procesowych oraz stanowiska i oświadczenia stron i przystępujących, złożone ustnie do protokołu.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny i prawny:

Zgodnie ze Specyfikacją Warunków Zamówienia (dalej: SWZ):

„21. Sposób obliczenia ceny.

21.1. Cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia, określoną w Formularzu oferty (Załącznik nr 2 do SWZ) Wykonawca jest zobowiązany ustalić w oparciu o Opis przedmiotu zamówienia, projekt umowy, wymagania SWZ.

Cena oferty składa się z następujących cen:

1. cena ryczałtowa: za wykonanie Etapu 1, w tym Etapu 1a i 1 b.

UWAGA: Cena brutto za realizację Etapu 1 winna być równa 70% łącznej ceny brutto za realizację Etapu 1 i Etapu 2. W tym:

- cena brutto za realizację Etapu 1a winna być równa 20% łącznej ceny brutto za realizację Etapu 1 i Etapu 2;
- cena brutto za realizację Etapu 1b winna być równa 50% łącznej ceny brutto za realizację Etapu 1 i Etapu 2

2. cena ryczałtowa za wykonanie Etapu 2,

3. cena ryczałtowa za wykonanie Etapu 3.

21.2, Cena brutto musi obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia oraz wszelkie koszty towarzyszące, konieczne do poniesienia przez Wykonawcę z tytułu prawidłowego, zgodnego z obowiązującymi przepisami i terminowego wykonania przedmiotu zamówienia.

21.3. Okoliczności uzasadniające dokonanie zmiany ceny ofertowej wymienione są w Projekcie umowy.

21.4. Do porównania ofert brana będzie pod uwagę łączna cena ofertowa brutto za wykonanie zamówienia wskazana w Formularzu oferty (Załącznik nr 2 do SWZ).

21.5. Cena oferty musi być podana w polskich złotych (PLN). Całość rozliczeń między Zamawiającym, a Wykonawcą będzie prowadzona w złotych polskich.

21.6. Cena oferty uwzględni wszelkiego rodzaju opłaty oraz podatki oraz wszystkie koszty związane z realizacją Zamówienia, transport, ewentualne upusty i rabaty oraz pozostałe składniki cenotwórcze. Podana cena nie ulega zmianie przez okres realizacji (wykonania) Zamówienia, z zastrzeżeniem warunków wynikających z Umowy w sprawie zamówienia.

21.7. Wykonawca musi przewidzieć wszystkie okoliczności, które mogą wpłynąć na cenę zamówienia. W związku z powyższym zaleca się bardzo szczegółowe sprawdzenie warunków wykonania zamówienia.

21.8. Ceny muszą być: podane i wyliczone w zaokrągleniu do dwóch miejsc po przecinku (zasada zaokrąglenia – poniżej 5 należy końcówkę pominać, powyżej i równe 5 należy zaokrąglić w górę) (...).

22. Opis kryteriów oceny ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert.

22.1 Spośród ofert niepodlegających odrzuceniu, Zamawiający wybierze najkorzystniejszą ofertę kierując się kryterium: „Cena brutto” – waga 100% to jest 100 pkt. Do porównania ofert brana będzie pod uwagę ŁĄCZNA CENA BRUTTO wskazana przez Wykonawcę w pkt 2 Formularza oferty (Załącznik nr 2 do SWZ)”.

W dniu 16 października 2025 r. o godz. 10.00 zamawiający poinformował przez platformę zakupową, że na sfinansowanie zamówienia zamierza przeznaczyć kwotę brutto 7.918.987,85 zł.

W odpowiedzi na ogłoszenie w dniu 16 października 2025 r. do godz. 10.00 wpłynęło 6 ofert, złożonych przez:

- 1) odwołującego K.S. za cenę brutto 3.122.000,00 zł,
- 2) odwołującego Transprojekt za cenę brutto 4.349.939,28 zł,
- 3) FOGO ARCHITEKCI spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdyni za cenę brutto 7.349.425,69 zł,
- 4) Pracownię Projektową SKEB Spółka komandytowa K. Spółka jawna z siedzibą w Olsztynie za cenę brutto 5.849.880,00 zł,
- 5) PROJMORS ASE Group Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku za cenę brutto 4.913.850,00 zł,
- 6) odwołującego BBC za cenę brutto 1.989.771,00 zł.

Zamawiający w dniu 7 listopada 2025 r. działając na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wezwał odwołujących: K.S., odwołującego Transprojekt oraz odwołującego BBC do złożenia szczegółowych wyjaśnień, wraz z przedstawieniem dowodów potwierdzających, że zaferowana przez nich cena nie jest rażąco niska.

Treść wezwań skierowanych do odwołujących była taka sama. Wyjaśnienia obowiązkowo miały dotyczyć:

1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie,

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

Wyjaśnienia mogły dotyczyć:

1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy,

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych,

3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę,

4) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,

5) zgodność z przepisami z zakresu ochrony środowiska,

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

W dniu 16 stycznia 2026 r. zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Pracownię Projektową SKEB Spółka komandytowa K. Spółka jawna z siedzibą w Olsztynie oraz odrzucił na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oferty złożone przez odwołujących: K.S., BBC, Transprojekt.

Na podstawie ustawy Pzp:

„Art. 16. Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Art. 224.ust. 1. Jeżeli zaofferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi

w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

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

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

o których mowa w ust. 1.

3. Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności:

1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;

3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;

4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

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

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

7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;

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

4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4

i 6.

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.

7. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne, zamawiający zawiadamia Prezesa Urzędu oraz Komisję Europejską o odrzuceniu ofert, które według zamawiającego zawierały rażąco niską cenę lub koszt z powodu udzielenia pomocy publicznej, a wykonawca, w terminie wyznaczonym przez zamawiającego, nie udowodnił, że pomoc ta jest zgodna

z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Art. 226 ust. 1 pkt 8. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia”.

KIO 344/26:

W wyniku badania złożonych wyjaśnień ceny zamawiający stwierdził, że: „Wykonawca przedstawił nierealne nakłady roboczegodzin oraz nieudowodnione stawki roboczegodziny – 1920 godzin pracy projektanta, odpowiada pełnemu etatowi przez 12 miesięcy (40 h tygodniowo × 48 tygodni). Oznaczałoby to, że projektant poświęci 100% swojego czasu

pracy wyłącznie na realizację tego jednego zamówienia, bez możliwości wykonywania jakichkolwiek innych projektów lub obsługi pozostałych zleceń. W wyjaśnieniach Wykonawca nie wykazał, aby pracownik miał być faktycznie oddelegowany na cały etat do realizacji przedmiotowego zadania, ani nie przedstawił dowodów potwierdzających, że jego zaangażowanie w wymiarze pełnego roku pracy jest realne. Dodatkowo wskazana przez Wykonawcę stawka 114,45 zł/h stanowi koszt wynagrodzenia projektanta wraz z narzutami pracodawcy. Wykonawca nie uwzględnił w niej jakichkolwiek kosztów ogólnych prowadzenia działalności, takich jak koszty administracyjne, księgowość, licencyjne, amortyzacyjne czy organizacyjne. Wprawdzie

w Załączniku nr 1 Wykonawca ujął wybrane koszty ogólne jako odrębne pozycje (m.in. media, ubezpieczenia, koszty delegacji), jednakże nie wykazał, w jaki sposób koszty te zostały powiązane ze stawką roboczogodziny ani jak zostały rozliczone na godziny pracy zespołu projektowego. Przedstawione wartości funkcjonują jako niezależne kwoty zbiorcze, nie zaś element stawki godzinowej, co powoduje, że kalkulacja jest niewiarygodna. Wykonawca przedstawił podział godzin na branże (architektura, konstrukcja, instalacje sanitarne, elektryczne/teletechniczne, drogowe oraz prace administracyjne), jednakże przedstawione wartości nie zostały w żaden sposób uzasadnione technicznie ani organizacyjnie. Zestawienie ma charakter wyłącznie arytmetyczny i nie wynika z faktycznych czynności koniecznych do wykonania wielobranżowej dokumentacji. Zaplanowany wymiar godzin jest nieadekwatny do rzeczywistego zakresu prac, nie uwzględnia koordynacji międzybranżowej, uzgodnień, spotkań, wizji lokalnych ani prac przygotowawczych. Poza tym przy pracy tylko projektanta

i asystenta (z przedstawionych wyjaśnień wynika, że cały zespół projektowy to 2 osoby), to suma godzin przypadająca na te 2 osoby wynosi ponad 13 000, co jest niemożliwe do zrealizowania. Przedstawiona kalkulacja nie potwierdza możliwości wykonania dokumentacji projektowej w zakresie i terminie określonym w SWZ. Dodatkowo, część z przedstawionych dokumentów, takich jak wyciągi z ksiąg wieczystych czy też faktury VAT za zakup sprzętów, nie potwierdzają realności kosztów wykonania przedmiotu zamówienia, w związku z czym nie posiadają one wartości dowodowej. Mając na uwadze powyższe złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, w związku z czym została ona uznana przez Zamawiającego jako rażąco niska, co w rezultacie doprowadziło do jej odrzucenia”.

Z oceną zamawiającego nie zgodził się odwołujący K.S.. Odwołujący wskazał na nieuprawnione założenie przez zamawiającego, że przyjęcie wysokiego nakładu roboczogodzin świadczy o nierealności kalkulacji. Tymczasem odwołujący, działając

z ostrożnością i mając na względzie konieczność pełnego zabezpieczenia realizacji zamówienia, przyjął wariant konserwatywny, polegający na założeniu znacznego zaangażowania personelu projektowego. Takie podejście nie tylko nie może być uznane za wadliwe, lecz świadczy o odpowiedzialnym planowaniu realizacji zamówienia. Niezrozumiałe w ocenie odwołującego jest również stanowisko zamawiającego, zgodnie z którym zaangażowanie pracownika w 100% czasu pracy na rzecz jednego projektu miałoby być okolicznością nierealną. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę wykonują zadania zgodnie z poleceniami pracodawcy, a decyzja o skierowaniu ich do realizacji konkretnego zamówienia w określonym wymiarze czasu pozostaje wyłącznie w gestii odwołującego jako pracodawcy. Nie istnieją ponadto żadne obiektywne przeszkody organizacyjne ani prawne, aby projektant został oddelegowany do pracy przy jednym projekcie, jeżeli skala i znaczenie tego projektu uzasadniają taką decyzję. Co więcej, twierdzenie zamawiającego o braku dowodów potwierdzających realność takiego zaangażowania jest niezgodne z treścią złożonych wyjaśnień. Odwołujący przedłożył bowiem przykładowe umowy o pracę – jedną dla osoby zatrudnionej na stanowisku projektanta oraz jedną dla osoby zatrudnionej na stanowisku asystenta (załącznik nr 2 do wyjaśnień zaoferowanej ceny). Z obydwu umów jednoznacznie wynika zatrudnienie na pełen etat. Jeżeli zamawiający oczekiwał bardziej szczegółowego przedstawienia struktury zatrudnienia lub zakresów obowiązków poszczególnych pracowników, to powinien jednoznacznie sformułować takie oczekiwanie w treści wezwania do wyjaśnień, czego jednak nie uczynił.

Odwołujący K.S. podkreślił, że roboczogodzina oznacza, dokładnie tak jak przyjął odwołujący, pełen koszt jednej godziny pracy pracownika, obejmujący jego wynagrodzenie brutto wraz z obligatoryjnymi narzutami po stronie pracodawcy. Odwołujący w sposób transparentny wykazał więc, że przyjęta stawka roboczogodziny odnosi się właśnie do całkowitego kosztu pracodawcy, co zostało szczegółowo opisane w części opisowej wyjaśnień zaoferowanej ceny oraz w załączonych do nich obliczeniach. Odwołujący zaznaczył, że koszty ogólne prowadzenia działalności nie zostały przez niego pominięte, lecz zostały ujęte

w odrębnej części kalkulacji, zgodnie z przyjętym przez niego modelem kalkulacji. Druga tabela kosztorysu, zatytułowana „Pozostałe koszty”, zawiera między innymi pozycje: „Rachunki za media i inne opłaty związane z eksploatacją nieruchomości - koszty administracyjne m.in. koszty zarządu, biura, materiałów biurowych, zużycia energii

i niezbędnych mediów”. Odwołujący wyraźnie zaś wskazał w wyjaśnieniach, że: „Ponadto, Wykonawca posiada pełen zestaw wymaganych licencji na oprogramowanie specjalistyczne, co eliminuje konieczność ponoszenia kosztów ich

zakupu na potrzeby realizacji zamówienia". Dodatkowo, odwołujący przewidział w kalkulacji dwie rezerwy, każdą w wysokości 100.000,00 zł, przeznaczone odpowiednio na nieprzewidziane wydatki oraz na inne koszty nieujęte w kalkulacji. Okoliczność ta jednoznacznie potwierdza, że kalkulacja została sporządzona z zachowaniem wysokiego poziomu ostrożności i z uwzględnieniem potencjalnych dodatkowych kosztów.

Odwołujący K.S. zauważył również, że zamawiający nie określił żadnego wymaganego modelu kalkulacji ceny ani nie narzucił sposobu powiązania kosztów ogólnych ze stawką roboczogodziny. Odwołujący miał zatem pełne prawo przedstawić kalkulację

w sposób przez siebie przyjęty, czyli poprzez wyraźne rozdzielenie kosztów osobowych, liczonych w roboczogodzinach oraz pozostałych kosztów, ujmowanych ryczałtowo. Koszty takie jak obsługa księgową, koszty licencji, ubezpieczenia, media czy koszty administracyjne nie pozostają bowiem w bezpośredniej zależności od liczby godzin przepracowanych przez projektanta. Niezależnie od tego, czy przepracuje on przy danym zamówieniu 1000 czy 1900, godzin koszty księgowy, licencyjne czy koszty utrzymania biura pozostają co do zasady na tym samym poziomie i nie zmieniają się proporcjonalnie do nakładu pracy konkretnej osoby. Właśnie z tego względu powiązanie tych kosztów ze stawką roboczogodziny byłoby nie tylko nielogiczne, ale wręcz prowadziłoby do zafalszowania kalkulacji, gdyż sugerowałoby istnienie zależności, która w rzeczywistości nie występuje. Przedstawienie kosztów ogólnych jako niezależnych kwot zbiorczych nie świadczy zatem o niewiarygodności kalkulacji, lecz o jej zgodności z rzeczywistym wpływem każdej poszczególniej pozycji na cenę oferty.

Zamawiający w ocenie odwołującego K.S. pominął treść części opisowej wyjaśnień ceny, w której odwołujący jednoznacznie wskazał, że: „W kalkulacji kosztów ujęto wszystkie niezbędne wydatki związane z prawidłową realizacją zamówienia. Opracowanie kalkulacji ceny oferty stanowi rezultat wieloletniego doświadczenia Wykonawcy w realizacji inwestycji o charakterze tożsamym z przedmiotem zamówienia, jak również jest efektem systematycznej analizy rynku usług projektowych. Ugruntowana praktyka zawodowa pozwala Wykonawcy na precyzyjne oszacowanie kosztów oraz czasu realizacji zamówienia, przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka ekonomicznego. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenie oraz niezmiernie wysoką jakość świadczonych usług, Wykonawca deklaruje, iż zaoferowana cena nie nosi znamion rażąco niskiej i umożliwi należyte wykonanie przedmiotu zamówienia”. Wskazany podział godzin na branże nie jest zatem przypadkowy, lecz stanowi wynik doświadczenia i wiedzy odwołującego, nabytej w toku realizacji licznych, porównywalnych projektów.

Odwołujący K.S. zauważył również, że jeżeli zamawiający oczekiwał szczegółowego przyporządkowania konkretnych czynności (takich jak spotkania, wizje lokalne czy prace przygotowawcze) do określonych pozycji kalkulacji, powinien był jednoznacznie wskazać taki wymóg w wezwaniu do wyjaśnień. Brak takiego żądania nie może obecnie obciążać odwołującego o skutkować odrzuceniem jego oferty.

Ponadto stanowisko zamawiającego, jakoby złożone wyjaśnienia wskazywały, że realizacja zamówienia miałyby zostać powierzona wyłącznie dwóm osobom – jednemu projektantowi

i jednemu asystentowi, jest nieuprawnione. Taki wniosek nie wynika ani z treści kalkulacji, ani z części opisowej wyjaśnień, a ponadto pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadami logiki oraz realiami wykonywania wielobranżowej dokumentacji projektowej. Odwołujący nie wskazywał i nie mógł wskazywać, że jedna osoba posiada jednocześnie uprawnienia w branży architektonicznej, konstrukcyjnej, sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej oraz drogowej, albowiem w praktyce jest to niemożliwe. Już sam zakres przedmiotu zamówienia jednoznacznie przesądza o konieczności zaangażowania projektantów z różnych branż, posiadających odrębne uprawnienia. Twierdzenie zamawiającego, że cały zakres prac miał zostać wykonany przez dwie osoby, stanowi zatem wyłącznie rezultat zupełnie niezrozumiałej dla odwołującego interpretacji przedstawionych wyjaśnień. W części opisowej wyjaśnień odwołujący wprost wskazał, że: „Wykonawca dysponuje wieloosobowym zespołem pracowników stałych oraz współpracowników posiadających wykształcenie, uprawnienia

i kompetencje gwarantujące prawidłowe wykonanie zamówienia. Na dowód zatrudnienia pracowników za określoną stawkę, Wykonawca przedstawia przykładowe umowy o pracę, to jest jedną umowę dla osoby zatrudnionej na stanowisku asystenta oraz jedną umowę dla osoby zatrudnionej na stanowisku projektanta [załącznik numer 2]. Wykonawca potwierdza, że osoby, których umowy przedstawia otrzymują najwyższe wynagrodzenie na swoich stanowiskach spośród wszystkich zaangażowanych osób, dlatego ich wysokość wynagrodzenia będzie punktem wyjścia do ustalenia stawki pracy za 1 godzinę.”. Odwołujący zaznaczył, że do wyjaśnień załączył jedynie przykładowe umowy o pracę (jedną dla osoby zatrudnionej na stanowisku asystenta oraz jedną dla osoby zatrudnionej na stanowisku projektanta), wyłącznie w celu wykazania wynagrodzeń przyjmowanych jako punkt odniesienia do kalkulacji stawek roboczogodzin. Umowy te nie miały na celu ani wykazania pełnej struktury zespołu projektowego, ani ograniczenia jego liczebności do dwóch osób. W konsekwencji zamawiający dokonał własnej, nieuprawnionej rekonstrukcji modelu

realizacji zamówienia, całkowicie abstrahując od faktu, że wskazana liczba godzin została rozłożona pomiędzy różne branże oraz różne osoby wchodzące w skład zespołu projektowego.

Odwołujący podkreślił również, że przedstawienie szerokiego katalogu dowodów nie może być uznane za wadę wyjaśnień, o ile dowody te pozostają spójne z ich treścią. Nie wszystkie dokumenty muszą potwierdzać istnienie określonych kosztów, ponieważ część z nich służy wykazaniu, że określone koszty nie występują lub zostały już poniesione. Faktury za zakup sprzętu i licencji jednoznacznie potwierdzają, że odwołujący nie musi ponosić dodatkowych wydatków w tym zakresie. Analogicznie, wyciągi z ksiąg wieczystych potwierdzają własność lokalu użytkowego, co eliminuje konieczność ponoszenia kosztów najmu, które mogą stanowić istotny element kosztotwórczy. Okoliczności te zostały wprost wskazane w części opisowej wyjaśnień: 1) „Brak konieczności zlecenia tych czynności podmiotom zewnętrznym lub zakupu potrzebnego sprzętu dopiero po uzyskaniu zamówienia prowadzi do istotnej redukcji kosztów”. 2) „Ponadto, Wykonawca posiada pełen zestaw wymaganych licencji na oprogramowanie specjalistyczne, co eliminuje konieczność ponoszenia kosztów ich zakupu na potrzeby realizacji zamówienia”. 3) „Posiadanie na własność lokalu użytkowego eliminuje konieczność ponoszenia kosztów wynajmu, które mogą stanowić znaczący element cenotwórczy. Wykonawca nie jest zobowiązany do uiszczania czynszu, co w sposób istotny wpływa na zmniejszenie ogólnych kosztów prowadzenia działalności i pozwala na zaoferowanie w przedmiotowym postępowaniu konkurencyjnej ceny, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższej jakości usług”.

Zdaniem odwołującego K.S., stanowisko zamawiającego cechuje się daleko idącą dowolnością w ocenie złożonych wyjaśnień oraz pominięciem ich rzeczywistej treści i znaczenia. Zamawiający przypisał odwołującemu braki, które nie wynikały ani z wezwania do wyjaśnień, ani z obowiązujących przepisów, a jednocześnie zignorował liczne okoliczności świadczące o kompletności i rzetelności przedstawionej kalkulacji.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie oświadczył, że ocenił złożone przez odwołującego K.S. wyjaśnienia, przeanalizował wszystkie załączniki przez niego przedłożone, w tym w szczególności kalkulację kosztów, dokumenty dotyczące zatrudnienia personelu oraz dokumenty potwierdzające ponoszenie kosztów działalności, i dokonał ich oceny pod kątem wartości dowodowej oraz związku z rzeczywistymi kosztami realizacji zamówienia. Zdaniem zamawiającego odwołujący nie wykazał, by złożone wyjaśnienia wraz z dowodami uzasadniały realność zaoferowanej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zamawiający podkreślił, że nie zakwestionował samego faktu zatrudnienia projektanta i asystenta na pełen etat, ani nie twierdził, że oddelegowanie pracownika do jednego projektu jest co do zasady niemożliwe. Przedmiotem oceny zamawiającego była natomiast realność przyjętych założeń w kontekście konkretnego zamówienia i zaoferowanej ceny, a nie dopuszczalność danego modelu organizacyjnego jako takiego. Przedłożone umowy o pracę w ocenie zamawiającego nie wykazują natomiast, że pracownik został faktycznie oddelegowany w 100% do realizacji przedmiotowego zamówienia przez okres 12 miesięcy, ani nie potwierdzają braku kolizji z innymi obowiązkami lub projektami realizowanymi przez odwołującego. Odwołujący nie wykazał tym samym rzeczywistego przypisania roboczogodzin do poszczególnych etapów realizacji zamówienia, ani nie wykazał, że przyjęte założenie pełnego zaangażowania projektanta przez rok ma charakter realny, a nie jedynie deklaracyjny. W konsekwencji zamawiający uznał, że samo przyjęcie wysokiego nakładu roboczogodzin, bez wykazania realności organizacyjnej tego założenia, nie uzasadnia zaoferowanej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Odwołujący zaś nie obalił ustaleń zamawiającego zawartych w pkt 13 uzasadnienia, gdyż przedstawiona argumentacja nie została poparta dowodami pozwalającymi uznać, że zaoferowana cena jest realna.

W dalszej kolejności zamawiający zauważył, że odwołujący twierdzi, jakoby stawka roboczogodziny została prawidłowo wyliczona na podstawie umów o pracę i narzutów pracodawcy, podczas gdy treść odwołania potwierdza, że stawka 114,45 zł/h obejmuje wyłącznie wynagrodzenie pracownika i narzuty pracodawcy, nie obejmuje kosztów ogólnych prowadzenia działalności, przez co nie pozwala na weryfikację, czy cena oferty pokrywa pełne koszty realizacji zamówienia. W konsekwencji zamawiający uważa, że nie miał możliwości weryfikacji, czy stawka roboczogodziny faktycznie pokrywa pełne koszty realizacji zamówienia. Kalkulacja ma charakter formalny, a nie ekonomicznie realny. Stawka roboczogodziny nie została bowiem wykazana jako realna, a jedynie ogólnie i deklaracyjnie opisana w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zdaniem zamawiającego odwołujący bezpodstawnie podnosi, że jednoznacznie wskazał, że w kalkulacji kosztów ujęto wszystkie niezbędne wydatki związane z prawidłową realizacją zamówienia a podział godzin jest wystarczający do oceny kwoty. Przedstawiony podział nie został bowiem podparty analizą zakresu prac, nie wynika z rzeczywistych czynności projektowych i nie uwzględnia:

- koordynacji międzybranżowej,

- uzgodnień formalnych,
- spotkań roboczych,
- wizji lokalnych,
- prac przygotowawczych i korekt.

Zatem zestawienie godzin ma w ocenie zamawiającego charakter czysto tabelaryczny, nie pokazuje procesu projektowego ani jego czasochłonności. Poza tym z wyjaśnień wynika, że zespół projektowy składa się z 2 osób, suma godzin przypadających na te osoby przekracza 13 000 godzin, co czyni realizację zamówienia obiektywnie niemożliwą w terminie określonym w SWZ.

Odwołujący twierdzi ponadto, że przedłożone dokumenty (faktury, licencje, księgi wieczyste oraz rachunki za media) potwierdzają ponoszone koszty i dowodzą zdolności do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę. Zamawiający tymczasem nie kwestionuje faktu, że odwołujący ponosi określone koszty działalności, lecz to, że nie wykazał, w jaki sposób koszty zostały skalkulowane w cenie oferty, co nie pozwala ustalić, czy i w jakim zakresie wpływają na koszt realizacji tego zadania. Posiadanie nieruchomości, sprzętu czy licencji w ocenie zamawiającego nie zwalnia wykonawcy z obowiązku wykazania, że zaoferowana cena obejmuje wszystkie koszty i zapewnia należyte i terminowe wykonanie zamówienia. Zamawiający nie zakwestionował więc faktu, że odwołujący wskazał określone pozycje kosztowe, lecz uznał, że koszty te nie zostały wykazane jako realne. Brak było bowiem powiązania kosztów z zakresem i czasem realizacji zamówienia, przez co przedstawiona kalkulacja nie usuwa wątpliwości co do możliwości należytego wykonania zamówienia. Samo tylko wskazanie pozycji kosztowych nie jest zaś równoznaczne z wykazaniem realności ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zdaniem zamawiającego odwołujący kwestionuje zasadność odnoszenia jego ceny do realiów rynkowych, porównywania jej do innych ofert złożonych w postępowaniu. Sugeruje, że takie odniesienie nie powinno stanowić podstawy oceny jego oferty. Zamawiający wskazuje natomiast, że odwołujący pomija fakt, że przesłanka wezwania do złożenia wyjaśnień wynikała wprost z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, tj. z faktu, że zaoferowana cena była niższa o ponad 30% od wartości szacunkowej zamówienia i niższa o ponad 30% od średniej arytmetycznej cen ofert niepodlegających odrzuceniu. Zamawiający nie odrzucił więc oferty wyłącznie na podstawie porównania cen do rynku ani do innych ofert. Zamawiający odniósł poziom kosztów poszczególnych opracowań wskazanych w kalkulacji odwołującego do realiów rynkowych typowych dla inwestycji portowych o porównywalnym stopniu złożoności, co dodatkowo potwierdziło nierealność przyjętych założeń kosztowych.

KIO 383/26

W wyniku badania złożonych przez odwołującego BBC wyjaśnień zamawiający stwierdził, że odwołujący podparł swoją kalkulację ofertami, które otrzymał w ramach badania rynku. Obie firmy, od których odwołujący otrzymał ofertę, zdaniem zamawiającego zaoferowały te same elementy składowe w bardzo zaniżonych kosztach. Przedstawiły jedynie sumaryczne kwoty wynagrodzenia za poszczególne branże projektu, bez podania jakichkolwiek danych umożliwiających weryfikację kalkulacji ceny, takich jak: stawki osobowe, liczba roboczogodzin, narzuty ogólne czy marża. Oferty te nie zawierały wyodrębnienia kosztów pozyskania wymaganych decyzji i uzgodnień, pomimo że zgodnie z Opisem przedmiotu zamówienia obowiązki te stanowią istotny i kosztotwórczy element zamówienia. Brak ich wyodrębnienia oraz brak przedstawienia dowodów źródłowych potwierdzających ich realność wzbudziła wątpliwości zamawiającego, czy zostały one faktycznie uwzględnione w cenie oferty. Samo wskazanie kwoty, bez przedstawienia kalkulacji, zdaniem zamawiającego nie spełnia standardu dowodowego wymaganego w ramach wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. Ponadto rezerwa, jaką przewidują oferty obu firm przy tak złożonym projekcie w ocenie zamawiającego jest nierealna i niezgodna z praktyką rynkową. Z tego względu zachodzą duże wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny w szczególności w zakresie kosztów czynności formalnoprawnych, takich jak: przygotowanie dokumentacji, pozyskanie wymaganych uzgodnień, opinii, pozwoleń, w tym decyzji środowiskowej, wodnoprawnej oraz pozwolenia na budowę. Wymienione w Opisie Przedmiotu Zamówienia czynności formalnoprawne są pracochłonne, czasochłonne i wiążą się z kosztami zewnętrznymi, w szczególności: opłatami administracyjnymi, kosztami ekspertyz, dokumentacji technicznej, usług specjalistycznych, obsługi proceduralnej oraz ryzyka odmów, a ich realizacja wymaga zaangażowania personelu o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu. Pominięcie tych kosztów w kalkulacji podważa realność zaoferowanej ceny. Wykonawca do swojej kalkulacji wykorzystał zatem oferty, które same w sobie zawierają rażąco niskie ceny. W przedstawionych wyjaśnieniach zabrakło natomiast obiektywnych i weryfikowalnych dowodów potwierdzających realność kalkulacji ceny, w szczególności: szczegółowego rozbitcia godzinowego, rozliczenia stawek jednostkowych, dowodów kosztów pracy. Dodatkowo, część z przedstawionych dokumentów, takich jak oświadczenia Dyrektora Finansowego czy też umowa na usługi prawne, nie potwierdzają realności kosztów wykonania przedmiotu zamówienia, w związku z czym nie posiadają wartości dowodowej. Mając na uwadze powyższe zamawiający uznał złożone wyjaśnienia za

nieuzasadniającej podanej w ofercie ceny, w związku z czym uznał cenę za rażąco niską, co w rezultacie doprowadziło do odrzucenia oferty złożonej przez odwołującego.

Ze stanowiskiem zamawiającego nie zgodził się odwołujący BBC. Odwołujący argumentował, że stosownie do treści art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, odrzuceniu podlega oferta dopiero wtedy, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny. Tymczasem zamawiający oparł się przede wszystkim na ogólnym zarzucie „braku dowodów źródłowych” i „braku weryfikowalności” (por. „Zawiadomienie o wyniku...”, s. 9), bez wykazania, że przedstawiona kalkulacja jest nierealna ekonomicznie (tj., że z istoty nie pokrywa kosztów wykonania zamówienia). W efekcie zamawiający zastosował przesłankę „nie udowodnił tak, jak ja oczekuję” zamiast przesłanki ustawowej „nie uzasadnił ceny”. Zamawiający utożsamiał „wątpliwości” z „brakiem uzasadnienia ceny”. Ocena zamawiającego abstrahuje więc od tego, co faktycznie zostało przedstawione w wyjaśnieniach – w szczególności od kalkulacji kosztów i zysku. Odwołujący wykazał zarówno koszty bezpośrednie netto, jak i koszty ogólne netto oraz łącznie koszty netto i wskazany zysk na poziomie kilkudziesięciu tysięcy złotych. Tymczasem w uzasadnieniu odrzucenia brak jest analizy, który element tej kalkulacji jest nierealny (np. które koszty są zaniżone, o ile, dlaczego), a zamiast tego pojawia się ogólna konkluzja o braku „standardu dowodowego” (Zawiadomienie o wyniku..., s. 9). Odwołujący podkreślił, że jest to typowa dowolność oceny materiału przedłożonego przez wykonawcę – zamawiający nie obala kalkulacji, tylko odrzuca ją z powodu formy i oczekiwań dowodowych niepostawionych precyzyjnie w procedurze.

Odwołujący BBC podkreślił, że zamawiający bezpodstawnie zdyskwalifikował oferty Archifach i Plan&Design pozyskane przed terminem składania ofert, stwierdzając, że „same w sobie” zawierają rażąco niską cenę. Tymczasem odwołujący przedłożył te oferty dla porównania rynkowego: Archifach – 1 563 000,00 zł netto, Plan&Design – 1 545 325,87 zł netto. Zamawiający przyjął zaś, że to „bardzo zaniżone koszty” i że wykonawca „wykorzystał oferty, które same w sobie zawierają rażąco niskie ceny”. Jest to wniosek gołosłowny – zamawiający nie wykazał, dlaczego te ceny netto mają być nierealne (np. nie wskazał obiektywnego punktu odniesienia dla rynku, nie wskazał realnych stawek rynkowych ani nie obalił zakresu tych ofert). W efekcie zamawiający arbitralnie unieważnił dowód, który obiektywizuje poziom rynkowy kalkulacji odwołującego, bez przeprowadzenia analizy.

Odwołujący wskazał, iż może skorzystać lub nie z ww. ofert, niemniej jednak są one dowodem na to, iż podmioty te wykonują w zadeklarowanej cenie całość obowiązków, które wynikają ze SWZ oraz PPU. Zamawiający w istocie sformułował wymagania dowodowe dopiero

w uzasadnieniu odrzucenia („ex post”) – czego art. 224 ust. 6 ustawy Pzp nie usprawiedliwia. W uzasadnieniu odrzucenia zamawiający wskazał, że zabrakło m.in. „szczegółowego rozbitcia godzinowego”, „rozliczenia stawek jednostkowych”, „dowodów kosztów pracy” (Zawiadomienie o wyniku..., s. 9). Tych oczekiwań nie postawiono w sposób skonkretyzowany w samym wezwaniu, a mimo to uczyniono z nich rdzeń przesłanki odrzucenia. Taki sposób procedowania prowadzi do błędnego zastosowania art. 224 ust. 6 Pzp. Tymczasem oferty podmiotów Archifach oraz Plan& Design nie mogły zawierać ww. informacji, albowiem pochodzą sprzed terminu składania ofert, a zatem także sprzed wezwania do wyjaśnienia ceny.

Odwołujący BBC podkreślił, że mimo ogólnego charakteru wezwania do wyjaśnienia ceny zamawiający zastosował rygorystyczny „test dowodowy” niewynikający z treści wezwania. Tymczasem w standardzie art. 16 ustawy Pzp procedura wyjaśniania ceny nie może być „pułapką” - wezwanie ma realnie umożliwić rozwianie wątpliwości i powinno wskazywać, co jest kwestionowane. Standard oceny wyjaśnień ceny przyjęty przez zamawiającego wykraczał natomiast poza to, co wynikało z wezwania, doprowadzając do sytuacji, w której o wyniku zadecydowała nieprzejrzysta „ocena intuicyjna” zamawiającego. Zamawiający przyjął np., że koszty czynności formalnoprawnych zostały pominięte, podczas gdy zostały ujęte w zakresie branżowym i ryczałcie. Zamawiający utożsamiał tym samym brak wyodrębnienia pozycji z brakiem ujęcia w cenie – co jest błędem logicznym przy cenie ryczałtowej. Zamawiający zarzucił, że brak wyodrębnienia kosztów decyzji/uzgodnień oraz brak „dowodów źródłowych” budzi wątpliwości czy koszty te zostały „faktycznie uwzględnione”. Jednak model wynagrodzenia w zamówieniach na usługi projektowe jest co do zasady ryczałtowy

(a przynajmniej zamawiający nie wskazał, by w tym zakresie żądał kosztorysu szczegółowego do oceny oferty). W ryczałcie nie jest wymagane, by każda czynność miała odrębną pozycję kosztową – istotne jest, czy globalna cena pokrywa koszty wykonania zamówienia. Zamawiający nie wykazał, że globalna kalkulacja odwołującego tych kosztów nie obejmuje; przyjął to jedynie z faktu braku „linii” w tabeli. Zamawiający pominął, że odwołujący wykazał koszty ogólne oraz wskazał, iż cena obejmuje pełen zakres zamówienia. Wprost wykazane zostały koszty ogólne (m.in. obsługa prawna, koszty zarządu) oraz deklaracja, że oferta „uwzględni wszystkie wymagania (...) oraz wszystkie związane z tym niezbędne do poniesienia koszty”. Zamawiający uznał, że oświadczenia Dyrektora Finansowego i umowa obsługi prawnej „nie posiadają wartości dowodowej”, ale to nie obala faktu, że koszty ogólne zostały w kalkulacji ujęte. W

konsekwencji ustalenie, że koszty nie zostały uwzględnione, jest nieuprawnione.

Zdaniem odwołującego BBC zamawiający nie miał prawa żądać, aby koszty ogólne były elementem stawki roboczogodziny, co stanowi o naruszeniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp. Postępowanie wyjaśniające rażąco niską cenę służy bowiem odpowiedzi na pytanie, czy cena (koszt) jest realna i pozwala wykonać zamówienie – nie zaś narzuceniu wykonawcy określonej techniki kalkulacyjnej, jeżeli SWZ tego nie wymaga. Błędem zamawiającego jest utożsamienie „wiarygodności wyjaśnień ceny” z konkretną metodą rozliczenia kosztów. Zamawiający zaś uznał kalkulację za niewiarygodną, ponieważ koszty ogólne zostały wykazane jako osobne pozycje oraz nie zostały „rozliczone na godzinę”. Taka argumentacja jest wadliwa, ponieważ brak jest przepisu w ustawie Pzp, który nakazywałby ujmowanie kosztów ogólnych wyłącznie w stawce roboczogodziny, ponadto brak jest postanowienia SWZ, które zakazywałoby wykazania kosztów ogólnych globalnie/ryczałtowo - przy wynagrodzeniu ryczałtowym. W orzecznictwie akcentuje się, że „wewnętrzna struktura” ceny (przy wynagrodzeniu ryczałtowym) sama w sobie nie stanowi podstawy odrzucenia,

a zamawiający nie powinien odrzucać oferty z powodu niezrozumienia/wybiórczego traktowania kosztów pośrednich, jeśli argumentacja wykonawcy jest spójna i poparta dowodami. Jeżeli zaś zamawiający „uznaje” za prawidłowy wyłącznie taki model, w którym koszty ogólne muszą być wbudowane w stawkę roboczogodziny, to w istocie wprowadza ukryty wymóg sposobu kalkulacji, którego nie opisał w SWZ oraz dokonuje oceny nieprzejrzystej i nieproporcjonalnej, bo nie bada realności ceny, tylko „zgodność z preferowaną metodą kalkulacji”. Takie działanie w ocenie odwołującego narusza zaś art. 16 ustawy Pzp (przejrzystość i proporcjonalność) oraz prowadzi do wadliwego zastosowania art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Skoro brak jest podstawy prawnej/SWZ do narzucenia jedyne go sposobu rozliczenia kosztów ogólnych, to zamawiający nie mógł uznać wyjaśnień za „niewiarygodne” tylko dlatego, że koszty ogólne wykazano jako osobne pozycje.

W ocenie odwołującego BBC uzasadnienie odrzucenia oferty odwołującego nie identyfikuje jakich kosztów rzekomo nie ujęto albo jakie koszty są zaniżone, nie wyjaśnia, jakie konkretne przesłanki przesądziły o uznaniu ceny za rażąco niską, operuje ogólnikami („rynkowe stawki”, „nierealność godzin”, „brak koordynacji”), bez pokazania ich przełożenia na wynik oceny.

W konsekwencji nie wiadomo, co dokładnie zamawiający uznał za nieuzasadnione

w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Tak skonstruowane uzasadnienie narusza art. 16 Pzp (przejrzystość, proporcjonalność), a wprost także art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

Odwołujący BBC podkreślił, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny stanowią oświadczenie wiedzy, a nie oświadczenie woli dotyczące sposobu wykonania zamówienia; nie zmieniają treści oferty. Zamawiający przyjął, że skoro odwołujący wskazał w kalkulacji określoną liczbę osób/roboczogodzin, to tylko te osoby będą wykonywały zamówienie, w sposób ciągły,

w pełnym wymiarze (np. „pełen etat”), bez możliwości elastycznej alokacji zasobów w czasie. Naturą prac projektowych jest, iż w czasie ich wykonywania są bardziej i mniej pracochłonne okresy. W szczególności, jeśli SWZ nie określa sztywno sposobu organizacji personelu, wątpliwości interpretacyjne powinny być rozstrzygane ostrożnie, a nie przez automatyczne uznanie, że „kalkulacja = wiążący model realizacji”. Według odwołującego jest to klasyczny błąd metodologiczny w ocenie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, bo „nierealność” wynika z założeń zamawiającego, a nie z treści wyjaśnień i SWZ.

Odwołujący BBC zauważył następnie, że ocena rażąco niskiej ceny nie polega wyłącznie na porównaniu „stawki za godzinę” czy pojedynczych pozycji, lecz na odpowiedzi, czy cena całkowita pozwala wykonać zamówienie. W tym kontekście dowody dotyczące kosztów stałych (biuro, narzędzia, licencje, administracja), zaplecza organizacyjnego (procedury, infrastruktura, systemy), możliwości rozłożenia kosztów (np. „współdzielenie” zasobów, skala działalności), mogą wprost wyjaśniać, dlaczego wykonawca jest w stanie zaoferować niższą cenę bez utraty jej realności. Zamawiający zdyskwalifikował zaś część dowodów (zaplecze, koszty stałe, organizacja) jako „niemające wartości dowodowej”, bo – w jego ocenie – nie odnoszą się bezpośrednio do ceny jednostkowej. Tym samym zamawiający arbitralnie zawęził zakres badania rażąco niskiej ceny do porównania stawek/jednostek, pominął ekonomiczne uzasadnienie, że niższa cena może wynikać z innej struktury kosztów (w tym niższych kosztów stałych per projekt, efektu skali, posiadanej infrastruktury), a w konsekwencji dokonał oceny nieproporcjonalnej i niepełnej. Jest to sprzeczne z istotą art. 224 ustawy Pzp: procedura wyjaśnień ma wykazać realność ceny w warunkach konkretnego wykonawcy, a nie „modelowego przedsiębiorstwa” o hipotetycznych kosztach stałych. Jeżeli zamawiający apriorycznie odrzuca dowody kosztów stałych i zaplecza, to pozbawia postępowanie wyjaśniające treści – wykonawca nie ma realnej możliwości wykazania przewagi kosztowej innymi instrumentami niż „stawka”. Taki sposób działania narusza więc art. 16 ustawy Pzp (przejrzystość i proporcjonalność) oraz prowadzi do błędnej konkluzji, że cena jest nieuzasadniona, mimo że

wykonawca przedstawił relewantne dowody.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie zaprzeczył, jakoby odrzucił ofertę odwołującego BBC na podstawie „wątpliwości” lub w oparciu o arbitralny (ex post) przyjęty standard dowodowy. Zamawiający dokonał bowiem oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny, przeanalizował wszystkie załączniki przedłożone przez odwołującego, w tym w szczególności: wyjaśnienia RNC wraz z załączonymi ofertami 2 podwykonawców, oświadczenia Dyrektora Finansowego, dokumenty dotyczące kosztów ogólnych, umowę na obsługę prawną oraz referencje, i ocenił je pod kątem ich wartości dowodowej oraz związku z rzeczywistymi kosztami realizacji zamówienia. Zamawiający podkreślił, że ciężar wykazania realności ceny spoczywa na wykonawcy. Zamawiający nie ma obowiązku konstruowania kontrkalkulacji ani udowadniania nierealności ceny w miejsce wykonawcy, którego oferta zawiera rażąco niską cenę. Odwołujący natomiast nie wykazał realnych kosztów pracy, nie przedstawił obiektywnie weryfikowalnych dowodów na przyjęte nakłady roboczogodzin, nie wykazał realnych kosztów czynności formalnoprawnych, które zgodnie z OPZ stanowią istotny i kosztotwórczy element zamówienia. Samo zaś przedłożenie cudzych ofert, które nie zawierają kalkulacji, nie stanowi dowodu realności ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zamawiający ocenił, że wezwanie do złożenia wyjaśnień ceny zostało sformułowane zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp i w sposób umożliwiający odwołującemu rzetelne wykazanie realności zaoferowanej ceny. Zamawiający wskazał podstawę prawną wezwania, jednoznacznie zażądał wyjaśnienia elementów ceny oraz przedstawienia dowodów, wskazał przykładowe kategorie kosztów, w tym koszty pracy. W ocenie Zamawiającego przepisy ustawy Pzp nie nakładają na niego obowiązku szczegółowego instruowania wykonawcy, jakie dokumenty i w jakiej strukturze ma przedłożyć, ani wskazywania „krok po kroku”, jak ma on uzasadnić swoją cenę. To wykonawca – jako profesjonalista – decyduje, jakie dowody przedstawić, aby wykazać realność ceny. Brak wyodrębnienia kosztów czynności formalnoprawnych, dowodów źródłowych tych kosztów, realnego powiązania kosztów

z zakresem SWZ nie wynikał z nadmiernych oczekiwań zamawiającego, lecz

z niedostatecznej treści wyjaśnień odwołującego. Brak wezwania uzupełniającego nie narusza art. 224 ustawy Pzp, albowiem zamawiający nie ma obowiązku wielokrotnego wzywania wykonawcy, jeżeli pierwotnie złożone wyjaśnienia nie uzasadniają ceny. Wbrew twierdzeniom odwołującego BBC zamawiający nie przyjął automatycznie, że koszty czynności formalnoprawnych zostały pominięte wyłącznie dlatego, że nie zostały one wyodrębnione w tabeli. Zamawiający wskazał bowiem, że brak ich wyodrębnienia, brak kalkulacji oraz brak jakichkolwiek dowodów źródłowych uniemożliwia weryfikację czy koszty te zostały faktycznie uwzględnione w cenie oraz czy ich poziom jest realny. Odwołujący w tym zakresie ograniczył się do ogólnego twierdzenia, że czynności formalnoprawne zostały „ujęte w ramach zakresów branżowych oraz w cenie ryczałtowej”, nie wykazując jakie konkretne czynności zostały przewidziane, jaki nakład pracy i jakie koszty zostały na nie przeznaczone, jakie opłaty administracyjne, ekspertyzy i usługi zewnętrzne zostały skalkulowane.

Zdaniem zamawiającego cena ryczałtowa nie zwalnia wykonawcy z obowiązku wykazania realności kosztów w postępowaniu wyjaśniającym rażąco niską cenę. Dokumenty przedłożone przez odwołującego jako załączniki do wyjaśnień ceny, w tym oświadczenia, informacje

o kosztach pośrednich, zapleczu organizacyjnym oraz umowa na obsługę prawną, miały charakter ogólnych deklaracji i nie zawierały danych pozwalających na obiektywną weryfikację ich wpływu na realność ceny zamówienia. W niniejszym przypadku odwołujący takiej możliwości zamawiającemu w ogóle nie zapewnił. Brak wyodrębnienia i brak dowodów w tym zakresie stanowił realną, merytoryczną podstawę do uznania, że wyjaśnienia nie uzasadniają ceny. Z kolei okoliczność, że odwołujący był w stanie sformułować szczegółowe i rozbudowane odwołanie, polemizujące z oceną zamawiającego, potwierdza, że uzasadnienie decyzji było wystarczająco konkretne i umożliwiało skuteczne skorzystanie ze środków ochrony prawnej, a taki jest przecież ustawowy cel w/w regulacji, który w analizowanej sprawie został przez zamawiającego spełniony. Zamawiający ocenił te elementy kalkulacyjne, które odwołujący sam przedstawił w celu wykazania realności ceny. Zakwestionowanie tych założeń nie oznaczało narzucenia wykonawcy określonego modelu realizacji, lecz wskazanie, że przy przyjętych przez odwołującego danych nie wykazano realności ceny, nie wykazano możliwości wykonania całego zakresu zamówienia oraz nie wykazano zapewnienia terminowej realizacji. Zamawiający nie ocenił przyszłego sposobu realizacji zamówienia jako zobowiązania kontraktowego, lecz analizował, czy przedstawione wyjaśnienia i dane liczbowe uzasadniają cenę na etapie badania oferty, co jest istotą procedury z art. 224 ustawy Pzp. Zamawiający oświadczył ponadto, że nie dokonał błędnej ani nieproporcjonalnej oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Ocena została przeprowadzona w sposób całościowy i obejmowała wszystkie elementy przedstawione przez odwołującego, w tym także argumenty dotyczące kosztów pośrednich oraz zaplecza organizacyjnego. Zamawiający nie zakwestionował tych elementów wyłącznie dlatego, że nie odnosiły się one bezpośrednio do stawki roboczogodzin, lecz dlatego, że miały charakter ogólnych deklaracji, nie zostały poparte obiektywnie weryfikowalnymi dowodami, nie pozwalały na ocenę ich wpływu na realność ceny całkowitej.

W odniesieniu do oferty odwołującego Transprojekt zamawiający zakwestionował kalkulacje stawki za roboczogodzinę dla wszystkich branż, wynoszącą 89,57 zł. Według zamawiającego rynkowe stawki godzinowe dla wielobranżowych projektów są 2 a nawet 3 razy wyższe niżeli ta, którą przyjął odwołujący. Zdaniem zamawiającego przedstawiona kalkulacja kosztów nie zawiera żadnego dowodu źródłowego, dowodów na realność godzin, cenników, kalkulacji narzutów, a zatem jest to jedynie forma deklaracji, a nie dowodów. Wśród załączników do wyjaśnień znalazły się co prawda oferty potencjalnych podwykonawców/badania rynku, które potwierdzają, że część kosztów została oparta na realnej cenie rynkowej, jednakże zdaniem zamawiającego nie uzasadniają one realności ceny całkowitej, którą zaoferował odwołujący. Ponadto odwołujący w swoich wyjaśnieniach przyjął, że koszty ogólne wynoszą w jego przypadku jedynie 10 % przychodów. Założenie to podparł oświadczeniem o danych finansowych za 2024 rok. Oświadczenie to jednak nie stanowi dowodu realności zaoferowanej ceny. Dokument odnosi się wyłącznie do globalnych danych finansowych całego przedsiębiorstwa, a nie do kosztów ogólnych związanych z realizacją niniejszego zamówienia. W swoich wyjaśnieniach odwołujący odwołał się do kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz do rozpiętości cen złożonych ofert, co nie stanowi dowodu na to, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Dodatkowo, część

z przedstawionych dokumentów, takich jak regulamin pracy, procedura zapewnienia jakości, zaświadczenie z banku czy też zobowiązanie do zachowania poufności nie potwierdzają realności kosztów wykonania przedmiot zamówienia, w związku z czym nie posiadają wartości dowodowej. Zamawiający ocenił więc, że złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej

w ofercie ceny.

Odwołujący Transprojekt nie zgodził się z oceną zamawiającego podnosząc, że jest ona oderwana od treści wezwania - ogólnego, bez wskazania jakichkolwiek konkretnych, w tym czego faktycznie i w jakim zakresie oczekiwał zamawiający. O ile bowiem zamawiający posiada jakiegokolwiek wątpliwości co do ceny wykonawcy i chce w tym zakresie otrzymać wyjaśnienia, powinien wskazać to w treści wezwania. Zamawiający nie może natomiast wyciągać względem wykonawcy negatywnych konsekwencji w przypadku braku odniesienia się przez niego do okoliczności, których zamawiający wyraźnie w wezwaniu nie wskazał. Ponadto zamawiający rozlicza odwołującego z wyjaśnień, co do których w ogóle nie formułował wezwania, a tym bardziej nie wskazał, czego konkretnie oczekuje w tym zakresie. W sposób szczególnie dotyczy to kosztów ogólnych (podobnie też przedłożonej kalkulacji), co do których odwołujący złożył stosowne wyjaśnienia (z własnej inicjatywy), które zostały jednak uznane przez zamawiającego za niewystarczające. O ile zamawiający faktycznie oczekiwał jakiś konkretnych informacji w tym zakresie, po pierwsze, powinien to wyartykułować w swoim wezwaniu, po drugie, wskazać, jakie konkretne dane są mu potrzebne, po trzecie, jeśli tak nie zrobił, a otrzymał mimo tego wyjaśnienia od wykonawcy, które w jego ocenie nie rozwiąły jego (niewyartykułowanych) wątpliwości, powinien wezwać w tym zakresie odwołującego do uzupełniających wyjaśnień. W ocenie odwołującego zamawiający nie zapoznał się i nie przeanalizował (w pełni) dowodów, które wykazują m.in. rzetelności kalkulacji stawki przyjętej przy sporządzeniu oferty. Odwołujący podkreślił, że powołał się w swoich wyjaśnieniach nie tylko na dane rynkowe (co w kontekście wyjaśnień rażąco niskiej ceny ma szczególne znaczenie), ale ponadto wsparł się i wykazał, że przyjęte stawki znajdują zastosowanie również u samego odwołującego (oświadczenie działu kadr poparte stosownymi wyliczeniami). W tej sytuacji trudno zrozumieć, na jakiej podstawie zamawiający – mimo że nie formułował, jakich konkretnych danych oczekuje (np. wyliczenia wynagrodzenia dla określonego personelu; umów o pracę) – nie zdecydował się uwzględnić złożonych wyjaśnień, ewentualnie wezwać do szczegółowego wyjaśnienia poszczególnych kwestii. W ocenie odwołującego nie sposób uznać takiego zachowania za prawidłowe.

Odwołujący Transprojekt podkreślił, że w postępowaniu złożonych zostało łącznie 6 ofert w przedziałach cenowych od 1 989 771,00 zł do 7 349 425,69 zł. Sam zamawiający wartość zamówienia oszacował na kwotę 7 918 987, 85 zł. Taki „rozstrzał” proponowanych przez wykonawców cen, a przede wszystkim szacunkowa wartość zamówienia, poddaje pod wątpliwość pierwotną podstawę skierowania do odwołującego wezwania do jakichkolwiek wyjaśnień. Najdroższa ze złożonych w postępowaniu ofert jest tańsza o ponad pół miliona zł od szacunkowej wartości zamówienia. Opisana powyżej różnica jest jeszcze większa, jeżeli weźmie się pod uwagę ofertę, którą zamawiający sam uznał za najkorzystniejszą, tj. ofertę wykonawcy Pracownia Projektowa SKEB Spółka Komandytowa K. Spółka Jawna

z siedzibą w Olsztynie, w przypadku której różnica wynosi aż dwa miliony zł. Zdaniem odwołującego nie jest prawdopodobne, aby sześć dużych wykonawców, posiadających wieloletnie doświadczenie na rynku, pomyliło się w zakresie swoich ofert do tego stopnia, aby to właśnie wartość zamówienia określona przez zamawiającego oddawała jego rynkową wartość. Cena zaoferowana przez odwołującego nie odbiega od cen rynkowych, o czym świadczy fakt, że jest ona tańsza od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych

w postępowaniu o jedynie 5% (oferta odwołującego: 4 349 939,28 zł, arytmetyczna średnia wszystkich ofert: 4 595 811,00 zł). Zdaniem odwołującego, powyższe okoliczności już same w sobie powinny utwierdzić zamawiającego w przekonaniu, że cena ofertowa odwołującego nie nosi znamion rażąco niskiej. Wręcz przeciwnie – wskazują one, że jest to cena rynkowa.

Odwołujący Transprojekt zaznaczył, że przedłożył zamawiającemu wyjaśnienia, w których opisał m.in. metodykę wyliczenia ceny, w tym przedłożył stosowną kalkulację szczegółową, pomimo braku wezwania zamawiającego w tym zakresie. Dla części prac, których nie zamierza realizować własnymi siłami, odwołujący przedłożył stosowne oferty podwykonawców. Zasadniczo ten zakres wyjaśnień nie budził zastrzeżeń zamawiającego, co też zostało wyraźnie wskazane w treści informacji o odrzuceniu oferty. Odwołujący przekazał zamawiającemu także szczegółowe wyjaśnienia co do sposobu wyliczenia kosztu roboczogodziny. Na poparcie przyjętych danych wyjściowych, w tym poziomu bazowego wynagrodzenia, przedłożył m.in. oświadczenie Dyrektora Finansowego odwołującego. Przedstawione wyliczenie średniej obejmuje wynagrodzenie ponad 200 osób zatrudnionych u odwołującego, a zatem nie powinno budzić jakichkolwiek wątpliwości co do reprezentatywności. Na potrzeby wykazania dobrej sytuacji spółki, a także wysokości kosztów ogólnych, przedłożono zamawiającemu m.in. sprawozdanie finansowe spółki, a także kolejne oświadczenie Dyrektora Finansowego. W wyjaśnieniach wskazano również, że odwołujący przyjął w ofercie rezerwę w wysokości 100 tys. zł, zysk w wysokości ponad 100 tys. zł, a koszty ogólne oszacowano na kwotę ponad 300 tys. zł. Siedziba odwołującego znajduje się w Gdańsku, co niewątpliwie wpływa na koszt kalkulacji ceny (obniża ponoszone wydatki).

W przedłożonych wyjaśnieniach odwołujący także na tę okoliczność powołał się celem wykazania braku rażąco niskiej ceny i poziomu kosztów ogólnych. Odwołujący podkreślił, że zamawiający nie wsparł tezy o nierynkowej stawce roboczogodziny żadnym „źródłem” czy też dowodem, podczas gdy zarówno u samego odwołującego, jak i na rynku, funkcjonuje porównywalna stawka, która została przyjęta do wyliczenia zaoferowanej ceny i nie stanowi ona żadnej „aberracji”. Odwołujący w samych przedłożonych wyjaśnieniach wskazywał dokładnie poziom wynagrodzenia pracowników, sposób wyliczenia roboczogodziny, a przede wszystkim źródło pochodzenia tych danych, na co przedłożył stosowny dowód. Za podstawę wyliczenia stawki ok. 90 zł netto za godzinę przyjęto przeciętne wynagrodzenie u odwołującego, które wynosi ok. 12,5 tys. zł brutto (całkowity koszt pracodawcy: 15 047, 83 zł). 54. Wraz z wyjaśnieniami przedłożone zostało oświadczenie Dyrektora Finansowego, w którym to przeciętne wynagrodzenie zostało wyliczone.

Zamawiający całkowicie wykluczył możliwość posiadania przez odwołującego indywidualnych przewag nad innymi wykonawcami, penalizując posiadanie dostępu do własnych, ekonomicznie opłacanych zasobów ludzkich, odwołując się do bliżej niesprecyzowanej

(i najprawdopodobniej niepopartej wnikliwymi badaniami rynku lecz indywidualnymi przekonaniem Zamawiającego) „rynkowości”. Zamawiający zignorował fakt, że również na tym polega rywalizacja na rynku, że wykonawcy starają się jak najbardziej optymalizować koszty. Przyjmowanie przez zamawiającego abstrakcyjnej koncepcji „rynkowych” stawek w zasadzie eliminuje możliwość rywalizacji między wykonawcami.

W ocenie Izby odwołania zasługują na uwzględnienie. Zamawiający wezwał trzech wykonawców do wyjaśnienia ceny i ocenił wyjaśnienia złożone przez każdego z nich za niewiarygodne. Podkreślenia wymaga fakt, że zamawiający w istocie wezwał odwołujących do szczegółowego wyjaśnienia ceny jedynie w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę 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. Każdy z wykonawców wezwanych do wyjaśnienia ceny sprostął tym oczekiwaniom. Teoretycznie więc zamawiający, skoro jego wątpliwości budziły koszty pracy, nie miał powodów by zakwestionować cen zaoferowanych przez wezwanych wykonawców.

Zgodnie z treścią wezwania wyjaśnienia ceny mogły, oprócz obowiązkowych kosztów pracy, dotyczyć także innych aspektów kosztotwórczych, jednakże zamawiający nie wskazał jakich konkretnie, pozostawiając wykonawcom dowolność, czy w ogóle je zastosować, a jeżeli tak, to jakie wykazać i w jaki sposób zaprezentować. Powody, dla których zamawiający uznał złożone przez wykonawców wyjaśnienia za nieuzasadniające zaoferowanej przez nich ceny we wszystkich rozpoznawanych sprawach są zbliżone. W odniesieniu do odwołującego K.S. zamawiający uznał, że wykonawca ten przedstawił nierealne nakłady roboczogodzin oraz nieudowodnione stawki roboczogodziny, albowiem nie wykazał, aby pracownik miał być faktycznie oddelegowany na cały etat do realizacji zadania, ani nie przedstawił dowodów

potwierdzających, że jego zaangażowanie w wymiarze pełnego roku pracy jest realne. Zamawiający zakwestionował również wskazaną przez wykonawcę stawkę 114,45 zł/h z uwagi na nieuwzględnienie w niej kosztów ogólnych prowadzenia działalności (kosztów administracyjnych, księgowych, licencyjnych, amortyzacyjnych czy organizacyjnych). Z kolei stawkę roboczogodziny zaproponowaną przez odwołującego Transprojekt na poziomie 89,57 zł zamawiający uznał za zaniżoną dwukrotnie, a nawet trzykrotnie w stosunku do cen rynkowych. Jeżeli zaś chodzi o odwołującego BBC zamawiający nabrał wątpliwości co do realności zaoferowanej przez tego wykonawcę ceny w szczególności w zakresie kosztów czynności formalnoprawnych, takich jak: przygotowanie dokumentacji, pozyskanie wymaganych uzgodnień, opinii, pozwoleń, w tym decyzji środowiskowej, wodnoprawnej oraz pozwolenia na budowę, albowiem koszty te zostały pominięte w kalkulacji. Zamawiający nie zakwestionował więc wysokości stawki roboczogodziny zaoferowanej przez K.S., tylko brak uwzględnienia w niej kosztów ogólnych, chociaż odwołujący argumentował, że ujął koszty ogólne w cenie oferty. Wysokość stawki roboczogodziny odwołującego Transprojekt zamawiający uznał za zaniżoną w stosunku do cen rynkowych, ale z jakich danych korzystał na potrzeby tego ustalenia nie wiadomo. Brak wyszczególnienia kosztów formalnoprawnych w wyjaśnieniach ceny posłużył z kolei zamawiającemu do wyeliminowania odwołującego BBC, pomimo że zamawiający wyszczególnienia kosztów formalnoprawnych wcale nie żądał.

Nie ulega wątpliwości, że zamawiający uznał wszystkie wyjaśnienia ceny wraz z załączonymi do nich dowodami za niewystarczające do wykazania, że ceny ofert odwołujących nie są rażąco niskie. Pomijając fakt, że przyczyną odrzucenia ofert odwołujących tkwią w elementach nie tylko niewymaganych jako obowiązkowe w treści wezwania do wyjaśnienia ceny, ale nawet niesprecyzowanych przez zamawiającego, to jeszcze w aktach sprawy brak jest materiałów przyjętych przez zamawiającego jako punkt odniesienia na potrzeby oceny tych wyjaśnień. Zamawiający wskazał jedynie, że oceny dokonała komórka do spraw realizacji inwestycji, jednakże wyniki jej prac są dokumentami wewnętrznymi zamawiającego i nie znajdują się

w dokumentacji zamówienia. Wykazanie zasadności stanowiska zamawiającego przejął przystępujący Pracownia Projektowa SKEB Spółka komandytowa K. Spółka jawna

z siedzibą w Olsztynie, powołując się na własne wyliczenia i dowody. Oczywiście jednakże jest, że przystępujący, którego ofertę zamawiający uznał za najkorzystniejszą, jest bezpośrednio zainteresowany przede wszystkim utrzymaniem decyzji zamawiającego, a nie obiektywną oceną konkurencyjnych ofert. Iżba natomiast ocenia zaskarżone czynności lub zaniechania zamawiającego w kontekście ich zgodności z przepisami ustawy Pzp. W przedmiotowym postępowaniu odwoławczym przedmiotem zaskarżenia była czynność oceny wyjaśnień ceny złożonych przez odwołujących i w ocenie Izby potwierdziły się zarzuty wspólne we wszystkich odwołaniach, że ocena tych wyjaśnień miała charakter arbitralny, nieweryfikowalny

i w zasadzie dowolny, przez co doszło do naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 oraz art. 16 ustawy Pzp.

We wszystkich przedstawionych wyjaśnieniach zamawiający stwierdził brak obiektywnych

i weryfikowalnych dowodów potwierdzających realność kalkulacji cen z uwagi na brak szczegółowego rozbicia godzinowego, czy rozliczenia stawek jednostkowych, czy kosztów formalnoprawnych. Argumentacja zamawiającego sama w sobie jest ogólna i gołosłowna, zwłaszcza wobec braku w dokumentacji postępowania materiałów z dokonanej przez zamawiającego analizy wyjaśnień ceny. Uzasadnione jest więc stwierdzenie, że zamawiający nie ocenił zawartości wyjaśnień ceny ani złożonych dowodów, tylko dokonał własnej ich interpretacji, którą następnie ocenił. Zamawiający przyjął, że braki w kalkulacji dotyczące elementów składowych stawki godzinowej czy kosztów formalnoprawnych są równoznaczne z brakiem objęcia ofertą pełnego zakresu przedmiotu zamówienia i przesądzą o uznaniu ceny oferty za rażąco niską. Tymczasem brak wyszczególnienia w kalkulacji poszczególnych składników, takich jak koszty formalnoprawne, nie stanowi wystarczającego dowodu na to, że oferta nie obejmuje pełnego zakresu prac wynikającego z opisu przedmiotu zamówienia. Zwłaszcza, że z treści wezwania zamawiającego nie wynika, aby wyjaśnienia miały zawierać wykazanie takich kosztów. Odrzucenie ofert wykonawców wezwanych do wyjaśnienia ceny jest więc wynikiem założeń przyjętych przez zamawiającego, wyprowadzonych w sposób dorozumiany, gdyż ocena wyjaśnień ceny wykroczyła poza granice wyznaczone przez samego zamawiającego treścią wezwania. To przesądza z kolei, że wezwanie do wyjaśnienia ceny w kształcie przyjętym przez zamawiającego było czynnością pozorną, gdyż niezależnie od wyjaśnień i przedstawionych dowodów, w ocenie zamawiającego ceny ofert wykonawców wezwanych do wyjaśnienia są nierynkowe z uwagi na znaczną rozbieżność z wartością szacunkową zamówienia i średnią arytmetyczną złożonych ofert. Tymczasem procedura wprowadzona w art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp nie służy do wykluczania z postępowania na podstawie arytmetycznego kryterium, tylko ustanowiona została po to, by umożliwić wykonawcom wykazanie, że zaoferowane przez nich ceny są rzetelne i realne.

Iżba nie podziela argumentacji zamawiającego, że przepisy ustawy Pzp nie nakładają na zamawiającego obowiązku szczegółowego instruowania wykonawcy, jakie dokumenty

w ramach wyjaśnień ceny i w jakiej strukturze ma przedłożyć, ani wskazywania „krok po kroku”, jak ma on uzasadnić swoją cenę. Wręcz przeciwnie, w wezwaniu do złożenia wyjaśnień

w zakresie ceny lub kosztu lub ich istotnych części składowych zamawiający musi określić swoje wątpliwości, aby wykonawca wiedział, co należy wyjaśnić i z jakiego powodu zamawiający powziął wątpliwości. Po otrzymaniu wyjaśnień, zamawiający musi zaś dokonać ich rzetelnej oceny. W przedmiotowej sprawie zamawiający ocenił treść złożonych wyjaśnień pomijając treść wezwania. W ten sposób wykonawcy zobowiązani w zasadzie do wykazania realności kosztów pracy zostali wyeliminowani z postępowania z uwagi na braki nieobjęte treścią tego wezwania.

Należy również podkreślić, że treść jak i zawartość wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny są każdorazowo podyktowane treścią skonkretyzowanego wezwania – innymi słowy wykonawca posądzony o zaoferowanie ceny rażąco niskiej jest zobowiązany wyposażyć instytucję zamawiającą w pakiet informacji, który jest przez nią wymagany treścią wezwania (istotnym jest to, że wykonawca nie może domyślać się intencji zamawiającego co do zakresu wyjaśnień, w tym stopnia ich szczegółowości). Tym samym odwołujący przygotowując swoje wyjaśnienia dostosowali ich konstrukcję do wymagań zamawiającego wynikających wprost

z treści wezwania, a więc nie mogą z tego tytułu ponosić negatywnych konsekwencji. Wykonawca nie ma bowiem obowiązku samemu doszukiwać się w swojej wycenie jeszcze innych wątpliwości / zastrzeżeń niż te wskazane w wezwaniu zamawiającego. Tymczasem wątpliwości zamawiającego – zgodnie z treścią wezwania – koncentrowały się na zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Wszyscy wykonawcy z własnej inicjatywy złożyli zamawiającemu wyjaśnienia ceny wykraczające poza koszty pracy i przedstawili dowody uprawdopodobniające wysokość kosztów skalkulowanych w cenach ich ofert. Zamawiający zakwestionował zarówno przedstawione przez nich kalkulacje, jak i złożone dowody uznając je za niewystarczająco wiarygodne do wykazania, że ceny ich ofert nie są rażąco niskie. Skoro jednak zamawiający nie określił swoich oczekiwań, to nie mógł racjonalnie zakładać, że wykonawcy złożą mu satysfakcjonujące wyjaśnienia. Takie działanie zamawiającego Izba uznaje za nieprawidłowe, albowiem sprzeczne z wyrażonymi na gruncie art. 16 ustawy Pzp zasadami prowadzenia postępowania z zachowaniem równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji między nimi, w sposób przejrzysty i proporcjonalny.

Nie ulega wątpliwości, że w przedmiotowym postępowaniu zamawiający zastosował procedurę z art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp wobec ustalenia zaistnienia przesłanki kwotowej, albowiem cena ofert złożonych przez odwołujących była niższa o co najmniej 30 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania (7.918.987,85 zł). Przedział cenowy zawarty

w ofertach złożonych przez odwołujących kształtował się pomiędzy 1.989.771,10 zł (oferta odwołującego BBC po korekcie omyłek rachunkowych), poprzez 3.121.999,87 zł (oferta odwołującego K.S. po korekcie omyłek rachunkowych, a kończył na kwocie 4.349.939,53 zł (oferta odwołującego Transprojekt po korekcie omyłek rachunkowych). Różnice w cenach ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu są faktem, a nie dowodem na nierzetelność zaoferowanych cen. Wręcz przeciwnie, co do zasady istnieje domniemanie poprawności kalkulacji ceny zawartej w ofercie, jak i domniemanie co do tego, że nie ma ona charakteru rażąco niskiej. To domniemanie zakłada, że oferty wskazują ceny za wykonanie zamówienia skalkulowane w sposób rynkowy, obejmujące wszystkie koszty wykonania zamówienia ponoszone przez wykonawcę, a także pewien zysk. Z momentem powzięcia przez zamawiającego wątpliwości co do tego, czy w konkretnej sytuacji cena nie ma charakteru rażąco niskiej i wyrażenia tej wątpliwości w formie wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 i 3 ustawy Pzp, powyższe domniemanie zostaje obalone i to na wykonawcy spoczywa ciężar wykazania, że cenę skalkulowano w sposób rynkowy. Rzeczą wykonawcy wówczas jest

– w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do wyjaśnienia ceny – udzielenie wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny. Treść wezwania wystosowanego przez zamawiającego sugerowała zaś, że weryfikacja ceny dotyczyć będzie kosztów pracy, co w praktyce uniemożliwiło wezwanym wykonawcom wyjaśnienie ceny złożonych przez nich ofert w kontekście elementów niewymaganych przez zamawiającego, które zostały poddane ocenie prowadzącej w efekcie do wykluczenia ich z udziału w postępowaniu.

Z treści art. 224 ust. 6 ustawy Pzp wynika, że badając ofertę pod kątem wystąpienia rażąco niskiej ceny lub kosztu, zamawiający weryfikuje zaoferowaną cenę lub koszt w kontekście wyjaśnień wykonawcy. Należy jeszcze raz podkreślić, że zakres wyjaśnień determinuje wezwanie zamawiającego. Zamawiający wezwał do wyjaśnienia ceny wraz z dowodami, przy czym skoncentrował obowiązek wyjaśnień na kosztach pracy, zgodności z prawem pracy i zabezpieczeniem społecznym, oraz podał przykładowy katalog możliwych okoliczności, nie precyzując, jakich konkretnie dokumentów żąda ani jak szczegółowej kalkulacji oczekuje.

W wezwaniu nie ma bowiem mowy ani o rozbiciu godzinowym poszczególnych czynności, ani o wyodrębnieniu

kwotowym kosztów: ogólnych, koordynacji międzybranżowej, uzgodnień formalnych, spotkań roboczych, wizji lokalnych, prac przygotowawczych i korekt, ani

o uwzględnieniu kosztów ogólnych w stawce roboczogodziny. Tymczasem ceny ofert odwołujących zostały uznane za rażąco niskie z uwagi właśnie na brak takich elementów

w wyjaśnieniach ceny (np. z uwagi na brak powiązania kosztów z zakresem i czasem realizacji zamówienia czy wyodrębnienia kosztów czynności formalnoprawnych i załączenia dowodów źródłowych tych kosztów, podczas gdy z wezwania zamawiającego nie wynika, że zamawiający żądał wyceny lub wyodrębnienia tych elementów).

Przed wszystkim treść wezwania do wyjaśnień ceny umożliwiała wykonawcom wybór argumentacji służącej obronie ich ofert. Zamawiający uznał zaś, że złożone przez nich wyjaśnienia nie czyniły zadość jego wymaganiom, podczas gdy wymagań tych nie wskazał

w wezwaniu. Faktycznie więc wykonawcy nie byli w stanie rozpoznać, jakich informacji zamawiający od nich oczekuje. Zamawiający skoncentrował swoje potrzeby weryfikacyjne na kosztach pracy w kontekście ich zgodności z prawem pracy i zabezpieczeniem społecznym, nie doprecyzował swoich wątpliwości, nie zadał pytań uzupełniających.

Zamawiający dokonując oceny wyjaśnień ceny złożonych przez odwołujących pominął przy tym fakt, że nadał cenie za wykonanie przedmiotu zamówienia charakter ryczałtowy. Ryczałtowy charakter ceny niesie za sobą zaś ten skutek, że zaoferowana cena w założeniu globalnie zawiera w sobie zobowiązanie do kompleksowego wykonania wszelkich prac składających się na przedmiot zamówienia. Powodzenie danego zakresu prac nie jest więc sztywno uzależnione od jego wyceny. Wręcz przeciwnie – to wykonawca racjonalnie przygotowując wycenę w sposób kompleksowy (ryczałtowy) powinien przewidzieć w niej kwotę, w której uwzględni wszystkie prace, które zostaną wykonane i są możliwe do przewidzenia na podstawie opisu przedmiotu zamówienia (przy czym w takiej sytuacji wartości poszczególnych pozycji nie mają tak doniosłego znaczenia jak w przypadku formuły wynagrodzenia kosztorysowego).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, że strony decydując się na przyjęcie formy wynagrodzenia ryczałtowego muszą liczyć się z jej bezwzględny i sztywny charakterem, gdyż ryczałt polega na umówieniu z góry wysokości wynagrodzenia w kwocie absolutnej, przy wyraźnej lub dorozumianej zgodzie stron na to, że wykonawca nie będzie się domagać zapłaty wynagrodzenia wyższego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2011 roku, IV CSK 397/10 i z dnia 20 listopada 1998 roku, II CKN 913/97). Inaczej sytuacja prezentowałaby się w sytuacji, w której zamawiający przewidziałby wynagrodzenie kosztorysowe (co w niniejszym postępowaniu nie występuje). W takim wypadku, każda

z oferowanych przez wykonawców cen za poszczególne pozycje miałyby charakter niezwykle istotny, gdyż wycena wprost warunkuje możliwość ich realizacji i wykonania zamówienia prawidłowo jako takiego. W ramach dominującego stanowiska Izby podnosi się, że to właśnie forma przewidzianego wynagrodzenia – wynagrodzenie ryczałtowe - ma kluczowy wpływ na marginalne znaczenie wyceny konkretnych pozycji przy badaniu wysokości zaoferowanej ceny na podstawie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp. Tym bardziej więc z uwagi na ryczałtowy charakter ceny rolą zamawiającego było wskazać elementy istotne pod względem kosztotwórczym, które wykonawcy powinni przedstawić w swoich wyjaśnieniach, aby precyzyjnie ocenić, czy zaoferowana przez nich cena jest adekwatna do zakresu i kosztów prac składających się na przedmiot zamówienia. Skoro zamawiający informacji takich w wezwaniu do wyjaśnień ceny nie zawarł, to ich nie otrzymał, co nie jest równoznaczne z przyjęciem, że oferty wezwanych do wyjaśnień ceny wykonawców nie zawierają pełnego zakresu prac wymaganego do realizacji przedmiotu zamówienia.

Z uwagi na treść wezwania do wyjaśnień ceny, ocenę wyjaśnień ceny na podstawie elementów niewymaganych treścią tego wezwania oraz zaniechanie przedstawienia dowodów potwierdzających obiektywną i rzetelną ocenę tych wyjaśnień przez zamawiającego, zachodzi konieczność powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz ponowienie wezwania do złożenia wyjaśnień ceny w odniesieniu do wykonawców, którzy złożyli oferty budzące wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie

z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Wezwanie powinno jednak zawierać wyartykułowane wątpliwości zamawiającego, aby umożliwić wykonawcom prawidłowe wypełnienie obowiązku wykazania, że ich oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. a, b i d oraz § 7 ust. 1 pkt 1).

Przewodnicząca: