KIO 473/26

WYROK

Warszawa, dnia 24 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek
Ernest Klauziński
Beata Konik

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:
w dniu 2 lutego 2026 r. przez Odwołującego - wykonawcę Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów Transprojekt-Warszawa Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Miasto Stołeczne Warszawa - Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta
przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w składzie: (1) PROMOST CONSULTING sp. z o.o. sp. k., z siedzibą w Rzeszowie oraz (2) DOHWA POLSKA ENG sp o.o., z siedzibą w Krakowie

orzeka:

1. Odrzuca odwołanie w zakresie zarzutu nr 2, 4, 5 oraz 7 *petitum* odwołania,
2. W pozostałym zakresie odwołanie oddala,
3. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

3.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika,

3.2. Zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu uzasadnionych kosztów poniesionych przez Zamawiającego.

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

Przewodnicząca:……
……
……

KIO 473/26

UZASADNIENIE

Zamawiający - Miasto stołeczne Warszawa, w ramach którego działa: Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta z siedzibą w Warszawie prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024r., poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „*Opracowanie projektu budowlanego oraz projektów wykonawczych wraz z uzyskaniem decyzji administracyjnych niezbędnych do budowy obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do ul. Radzymińskiej w ramach zadania inwestycyjnego pn. Budowa obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do Ronda "Żaba", w tym: a. etap I - odc. od Ronda Wiatraczna do ul. Radzymińskiej - prace przygotowawcze”*.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 27 czerwca 2025 r., nr publikacji ogłoszenia: 418133-2025, nr wydania Dz.U. S: 121/2025.

W dniu 2 lutego 2026 r. wykonawca Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów Transprojekt-Warszawa Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

(1) nieuzasadnionym wyborze oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego – konsorcjum w składzie: Promost Consulting sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Rzeszowie (Lider Konsorcjum) oraz DOHWA Polska ENG Sp. z o. o. z siedzibą w Krakowie (Partner Konsorcjum) (dalej „Konsorcjum Promost” lub „Przystępujący”) mimo że oferta ww. wykonawcy podlega odrzuceniu oraz nie powinna uzyskać najwyższej punktacji;

(2) zaniechaniu odrzucenia oferty Konsorcjum Promost, jako zawierającej rażąco niską cenę oraz, pomimo że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia dotyczące kalkulacji ceny ofertowej nie uzasadniają podanej w ofercie ceny;

(3) zaniechaniu odrzucenia oferty jako niezgodnej z ustawą lub nieważnej na podstawie odrębnych przepisów;

(4) zaniechaniu odrzucenia oferty Konsorcjum Promost jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny;

(5) zaniechaniu odrzucenia oferty Konsorcjum Promost jako niezgodnej z warunkami zamówienia;

(6) zaniechaniu odrzucenia oferty jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji

(7) błędnej ocenie oferty Konsorcjum Promost w ramach kryterium „Doświadczenie Projektanta branży drogowej" oraz „Doświadczenie Projektanta branży mostowej" poprzez nieuzasadnione przyznanie ww. wykonawcy punktów w ramach ww. kryteriów oceny ofert.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

(1) art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Promost, mimo że zaoferowana przez tego wykonawcę cena jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i nie pozwala na jego należyte wykonanie, a złożone wyjaśnienia dotyczące kalkulacji ceny ofertowej nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, w szczególności z uwagi na brak złożenia dowodów na potwierdzenie składanych wyjaśnień, niespójne i nierealistyczne założenia kosztowe, w tym w zakresie kosztów pracy (które nie przystają do rzeczywistych stawek rynkowych, a przy tym są niezgodne z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę), kosztów podwykonastwa, nadzoru autorskiego, braku uwzględnienia istotnych składników cenotwórczych, w tym m.in. w postaci wynagrodzenia specjalisty ds. organizacji ruchu i projektanta zieleni, oraz z uwagi na inne okoliczności wskazane w uzasadnieniu odwołania;

(2) art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz art. 226 ust. 1 pkt 4) Pzp w zw. z art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 2 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę1, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Promost jako niezgodnej z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;

(3) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Promost, podczas gdy oferta ta zawiera błędy w obliczeniu ceny, gdyż nie obejmuje wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia, w szczególności kosztu pracy specjalisty ds. organizacji ruchu odpowiedzialnego za opracowanie programów sygnalizacji świetlnej oraz projektanta zieleni, których udział został wyraźnie przewidziany w Opisie Przedmiotu Zamówienia („OPZ") jako element wymagany do realizacji zamówienia, co oznacza, że oferta Wykonawcy nie odzwierciedla pełnego zakresu świadczenia i nie zapewnia należytego wykonania przedmiotu zamówienia;

(4) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Promost, podczas gdy oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia, w szczególności w zakresie obowiązku skierowania do realizacji zamówienia osób wskazanych w formularzu ofertowym, jak również specjalisty ds. organizacji ruchu oraz projektanta zieleni, a których udziału Konsorcjum Promost nie przewiduje, co wynika jednoznacznie z wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny ofertowej;

(5) art. 226 ust. 1 pkt 7) Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Promost jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: „uznk"), w związku z:

(i) nieuprawnionym zaniżaniem kosztów działalności przedsiębiorstwa, a w konsekwencji kosztów realizacji zamówienia, ze względu na zatrudnianie pracowników z naruszeniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;

(ii) wprowadzeniem Zamawiającego w błąd co do zgodności wynagrodzenia z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (w ramach wyjaśnień dotyczących ceny zaoferowanej ceny), co miało istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w Postępowaniu;

(iii) wprowadzeniem Zamawiającego w błąd co do zamiaru skierowania do realizacji zamówienia osób wskazanych w formularzu ofertowym na potrzeby oceny oferty ramach pozacenowych kryteriów oceny ofert, podczas gdy z kalkulacji kosztów ww. wykonawcy wynika jednoznacznie, że zamówienie zostanie zrealizowane przez osoby niespełniające wymagań określonych w tych kryteriach – co skutkowało uzyskaniem nieuprawnionej przewagi konkurencyjnej na skutek działań sprzecznych z prawem i dobrymi obyczajami;

(6) art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp, poprzez nieuprawniony wybór oferty Konsorcjum Promost w Postępowaniu, podczas gdy oferta ww. wykonawcy powinna zostać odrzucona;

(7) ewentualnie art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp poprzez nieuprawnione przyznanie Konsorcjum Promost punktów w ramach pozacenowych kryteriów oceny ofert w związku z niespełnieniem warunku skierowania osób wskazanych na potrzeby ww. kryteriów do realizacji zamówienia, a w konsekwencji dokonanie wyboru oferty Konsorcjum Promost z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

(8) art. 16 pkt 1-3 Pzp poprzez prowadzenie Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty odwołania, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

(1) unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;

(2) dokonanie ponownego badania i oceny ofert;

(3) odrzucenie oferty Konsorcjum Promost;

(4) względnie przyznanie ofercie Konsorcjum Promost 0 pkt w ramach pozacenowych kryteriów ofert.

(5) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów załączonych do odwołania, wnioskowanych w odwołaniu lub przedstawionych na rozprawie, na okoliczności wskazane w uzasadnieniu pisemnym bądź ustnym.

W uzasadnieniu Odwołujący przedstawił stanowisko faktyczne i prawne na poparcie formułowanych w odwołaniu zarzutów.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołania z dnia 16 marca 2026 r. wniósł o odrzucenie odwołania, a w przypadku oddalenia wniosku o odrzucenie odwołania - o oddalenie odwołania ze względów merytorycznych. Uzasadniając wniosek o odrzucenie odwołania, Zamawiający wskazał, że: „tym samym postępowaniu o udzielenie zamówienia Odwołujący 3 listopada 2025 r. wniósł odwołanie, w którym podniesione zostały te same zarzuty, a postępowanie odwoławcze zakończyło się wydaniem ostatecznego orzeczenia KIO 4832/25.

W odwołaniu z dnia 3 listopada 2025 r. zarzut nr 2 i 3, odpowiada literalnemu brzmieniu zarzutowi nr 1 i 3 odwołania z dnia 2 lutego 2026 r.

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 3 listopada 2025 r. Zamawiający:

1) uwzględnił odwołanie w zakresie odnoszącym się do zarzutów braku spełnienia warunku udziału w postępowaniu określonego w Rozdziale V pkt 4.1.2) SWZ zmienionego modyfikacją z dnia 23 lipca 2025 r., tj.: „Zamawiający uzna ww. warunek za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że: w okresie ostatnich 10 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, zrealizował usługę polegającą na wykonaniu: co najmniej 1 dokumentacji technicznej, w skład której wchodził co najmniej projekt budowlany i projekty wykonawcze budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu drogi klasy co najmniej G z drogą klasy co najmniej Z, zlokalizowanym w mieście na prawach powiatu”. Zamawiający uznał zarzut Odwołującego jako zasadny i wystąpił do spółki Promost Consulting (Lidera Konsorcjum) z wezwaniem do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w postaci załącznika nr 5 do SWZ, tj. „Wykazu usług” o prace, które w sposób jednoznaczny potwierdzają spełnienie warunków udziału w postępowaniu;

2) w związku z powyższym w dniu 19 listopada 2025 r. Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej. W uzasadnieniu zamieszczonym na stronie prowadzonego postępowania Zamawiający wskazał, iż po powzięciu dodatkowych okoliczności w zakresie oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wskazanym w odwołaniu Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej;

3) w pozostałym zakresie tj. w zakresie zarzutów tożsamych z przedmiotowym odwołaniem tj. zarzut nr 2 i 3 odwołania z 3 listopada 2025 r. (zarzuty dot. złożenia oferty zawierającej rażąco niską cenę i błędy w obliczaniu ceny), Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza w dniu 16 stycznia 2026 r. (sygn. akt sprawy KIO 4832/25) umorzyła postępowanie odwoławcze. Izba uznała, że w związku z unieważnieniem wyboru najkorzystniejszej oferty, czynności, wobec których zostało wniesione odwołanie utraciły swój byt. Tym samym nie istnieje substrat zaskarżenia, niezbędny do tego, aby Izba mogła rozpoznać odwołanie merytorycznie i stwierdzić, czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów Pzp. Na orzeczenie KIO, w tym także umorzenie postępowania odwoławczego, przysługuje skarga do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych. Według najlepszej wiedzy Zamawiającego, Odwołujący nie wniósł skargi na postanowienie Izby o sygn. akt KIO 4832/25. Odwołujący nie zaskarżył sposobu rozstrzygnięcia odwołania z dnia 3 listopada 2025 r., lecz wniósł kolejne odwołanie na czynność Zamawiającego powołując te same zarzuty co w treści listopadowego odwołania.

Istotnym dla sprawy jest fakt, iż Zamawiający unieważnił czynność wyboru najkorzystniejszej ofert, dokonał oceny i badania oferty Konsorcjum Promost w zakresie dotyczącym spełnienia warunków udziału w postępowaniu, zaś w pozostałym zakresie w odpowiedzi na odwołanie podtrzymał ocenę oferty Konsorcjum Promost i nie uwzględnił zarzutów

dotyczących rażąco niskiej ceny.

Zgodnie z art. 528 pkt 4) ustawy Pzp Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołujący powołuje się na te same okoliczności, które były przedmiotem rozstrzygnięcia przez Izbę w sprawie innego odwołania, dotyczącego tego samego postępowania, wniesionego przez tego samego odwołującego.

Izba orzekała co do zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum Promost z uwagi na rażąco niską cenę – a więc w zakresie, w którym Zamawiający nie uwzględnił odwołania, przy jednoczesnym unieważnieniu czynności wyboru oferty z zaznaczeniem, iż czynność ta związana jest z oceną spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Uznała, że odwołanie w tym zakresie podlega umorzeniu. Jeżeli więc Odwołujący uważał, że należy merytorycznie rozstrzygać o zaniechaniu odrzucenia oferty Konsorcjum Promost, to powinien był złożyć skargę na postanowienie KIO o umorzeniu.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 3 listopada 2025 r. wyraźnie wskazał, w jakim zakresie uwzględnił odwołanie – tj. wyłącznie w zakresie dotyczącym spełnienia warunków udziału w postępowaniu. W zakresie zarzutów dotyczących rażąco niskiej ceny – Zamawiający wskazał, iż są one bezprzedmiotowe i powinny podlegać oddaleniu.

Odwołujący, który nie zgadzał się z postanowieniem Izby, że sprawa w zakresie dotyczącym rażąco niskiej ceny, nie zasługuje na ocenę merytoryczną, powinien zaskarżyć to postanowienie. Nie można zaś orzeczenia Izby naprawiać poprzez wniesienie kolejnego odwołania.

Gdyby Izba orzekając w sprawie o sygn. akt KIO 4832/25 uznała, że oświadczenie Zamawiającego co do zakresu uwzględnienia odwołania jest niezgodne z instytucją uwzględnienia odwołania, to nie doszłoby do jego umorzenia. Odwołujący, chcąc chronić swój interes, wobec ujawnionego toku rozumowania przez zamawiającego, powinien wnieść o nieumarzanie postępowania i rozpoznanie merytoryczne odwołania. (podobny tok postępowania np. w postanowieniu KIO 1386/21).

Ocena oferty Konsorcjum w zakresie rażąco niskiej ceny oraz błędów w obliczaniu ceny jako niepodlegająca odrzuceniu, została dokonana wraz z pierwszym wyborem najkorzystniejszej oferty. Zamawiający nie zmienił tej oceny poprzez unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty. W informacji o uwzględnieniu odwołania wyraźnie bowiem wskazał, jaki jest zakres czynności, które uznał za niewłaściwe, tj. ocenę oferty Konsorcjum Promost w zakresie spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

Mając zatem na uwadze powyższe odwołanie z dnia 2 lutego 2026 r. – w zakresie zarzutów nr 1 i 3 - powinno podlegać odrzuceniu.

Zauważenia wymaga także, iż zarzuty 2, 4 i 5 odwołania z dnia 2 lutego 2026 r. są zarzutami spóźnionymi. W ocenie Zamawiającego nic nie stało na przeszkodzie, aby zarzut nr 2 i 4 i 5 był sformułowany w odniesieniu do pierwszego wyboru najkorzystniejszej oferty. Okoliczności podniesione w tych zarzutach, nie są bowiem nowymi okolicznościami, które pojawiły się w wyniku ponownej oceny i badania oferty Konsorcjum Promost przez Zamawiającego. Zamawiający uwzględniając poprzednie odwołanie – jak już była o tym mowa - wyraźnie wskazał zakres ponownej weryfikacji oferty Konsorcjum Promost. Czynność ta odnosiła się do badania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Czynność związana z oceną oferty pod względem ceny i innych elementów merytorycznych (w tym sposób realizacji zamówienia przez osoby dedykowane do jego wykonania) została zakończona w dniu przekazania informacji o pierwszym wyborze najkorzystniejszej oferty. W związku z tym, termin na sformułowanie zarzutów o treści jak zarzut nr 2 i 4 i 5 odwołania, upłynął w terminie na wniesienie odwołania od pierwszego wyboru oferty, tj. upłynął w dniu 3 listopada 2025 r.

Z powyższych względów odwołanie powinno podlegać odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3) ustawy Pzp – Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

W odniesieniu do zarzutów nr 6 i 7 i 8 – Zamawiający wskazuje, iż są to zarzuty wynikowe i konsekwentnie do powyższego – powinny być odrzucone.”

Przystępujący w piśmie procesowym z dnia 18 marca 2026 r. wniósł o odrzucenie odwołania, a w przypadku oddalenia wniosku o odrzucenie odwołania - o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje bowiem na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Izba dopuściła do udziału w postępowaniu wykonawcę – Konsorcjum Promost zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba działając na podstawie art. 528 Izba stwierdziła, że w odniesieniu do zarzutów oznaczonych w odwołaniu numerami 2, 4, 5 oraz 7 została wypełniona przesłanka określona w art. 528 pkt 3 Pzp, zgodnie z którym, Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Izba wskazuje, że zgodnie z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) Pzp, odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Z kolei w myśl art. 515 ust. 3 pkt 1 Pzp, odwołanie w przypadkach innych niż określone w ust. 1 i 2 wnosi się w terminie 10 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne.

Odwołujący w ramach podniesionych zarzutów numer 2, 4, 5 oraz 7 stwierdza, że oferta Konsorcjum podlega odrzuceniu z uwagi na fakt, że:

- w ramach poprzedniego postępowania odwoławczego (umorzonego przez Krajową Izbę Odwoławczą na podstawie art. 568 pkt 2) Pzp w związku z unieważnieniem czynności wyboru oferty najkorzystniejszej), Konsorcjum Promost przedłożyło szereg dowodów na poparcie wyliczenia ceny, które obejmują m.in. umowy o pracę projektanta branży drogowej (dowód nr 6), projektanta branży mostowej (dowód nr 7), asystenta branży drogowej (dowód nr 8), asystenta branży mostowej (dowód nr 9). Z umów tych wynika, że wynagrodzenie zarówno projektantów, jak i asystentów, składa się z dwóch części:

1) stawki płacy zasadniczej w wysokości 85% stanowiącej wynagrodzenie z tytułu pracy twórczej oraz przeniesienia autorskich praw majątkowych (…),

2) stawki płacy zasadniczej w wysokości 15% stanowiącej wynagrodzenie za wykonywanie pozostałych obowiązków pracowniczych (…).

Z powyższego wynika, że część wynagrodzenia traktowana jest przez Konsorcjum Promost jako honorarium autorskie, związane z rozporządzeniem prawami autorskimi. Składnik ten stanowi 85% wynagrodzenie miesięcznego brutto. Oznacza to, że jedynie 15% wynagrodzenia stanowi tzw. wynagrodzenie osobowe, niezwiązane z przeniesieniem autorskich praw majątkowych

Oznacza to, że jedynie część wynagrodzenia pracowników Konsorcjum Promost, w wysokości 15% wynagrodzenia zasadniczego, stanowi składnik wynagrodzenia w rozumieniu przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Zatem wynagrodzenie pracowników, których Konsorcjum Promost zamierza skierować do realizacji zamówienia, nie spełnia wymagań wynikających z przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, co powinno skutkować odrzuceniem oferty ww. wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz art. 226 ust. 1 pkt 4) Pzp w zw. z art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 2 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. (zarzut nr 2 petitum odwołania),

- Konsorcjum Promost nie uwzględniło udziału w realizacji zamówienia kluczowych członków personelu, w tym architekta krajobrazu, którego udział jest wprost wymagany w SWZ, Powyższe stanowi przesłankę do stwierdzenia niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Zakładany przez Konsorcjum Promost sposób realizacji zamówienia nie odpowiada bowiem warunkom określonym przez Zamawiającego, co wynika z treści złożonych wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Zdaniem Odwołującego niezgodność oferty ww. wykonawcy z warunkami zamówienia przejawia się również w braku uwzględnienia udziału w realizacji zamówienia osób wskazanych z formularzu ofertowym na potrzeby uzyskania dodatkowych punktów w ramach pozacenowych kryteriów oceny ofert związanych z doświadczeniem personelu wykonawcy. Konsekwencją braku uwzględnienia w kalkulacji ceny ofertowej kosztów pracy osób wskazanych w ofercie na potrzeby kryteriów związanych z doświadczeniem projektanta branży drogowej i projektanta branży mostowej, jest uznanie, że w założeniu Konsorcjum Promost osoby te nie będą brały udziału w realizacji zamówienia. W świetle reguł logiki i zdrowego rozsądku, skoro przyjęta w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny stawka za roboczogodzinę została skalkulowana w oparciu o wynagrodzenie osób o znacznie niższym stażu pracy i - jak można racjonalnie zakładać –

doświadczeniu nieodpowiadającym określonemu przez Zamawiającego w treści kryteriów oceny ofert (abstrahując, że stawka ta tak czy inaczej jest nierealistyczna i nieadekwatna do realiów rynkowych, o czym była mowa wyżej) – uznać należy, że Konsorcjum Promost zakłada realizację zamówienia przez inne osoby niż wskazane w formularzu ofertowym. (zarzut nr 4 oraz nr 7).

- oferta ww. wykonawcy została skalkulowana w oparciu wynagrodzenia pracowników niezgodne z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Powyższe stanowi jednoznaczne potwierdzenie, że Konsorcjum Promost stosuje nieuczciwe i niezgodne z prawem praktyki rynkowe polegające na zakwalifikowaniu przeważającej części wynagrodzenia pracowników jako „honorarium autorskiego', co pozwala na obniżenie kosztów podatkowych, a w konsekwencji zawieranie umów z pracownikami poniżej stawek rynkowych. Zasadnicza wada takiego modelu wynagrodzeń polega na obniżeniu tzw. wynagrodzenia osobowego poniżej kwoty minimalnej wynikającej z obowiązujących przepisów. Skoro kalkulacja ceny ofertowej Konsorcjum Promost została oparta na ww. stawkach wynagrodzeń, ww. naruszenie rozciąga się na treść oferty, co implikuje uznanie, że złożenie oferty w ww. warunkach stanowi działanie sprzeczne z prawem (i dobrymi obyczajami).

Mając na uwadze treść ww. zarzutów Izba w składzie orzekającym stwierdziła, że Odwołujący oparł swoje obecne odwołanie w zakresie ww. zarzutów na złożonych przez Konsorcjum Promost wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny oraz dowodach złożonych przez tego wykonawcę w poprzednio prowadzonym postępowaniu KIO 4832/25. W ocenie Izby, sformułowane obecnie zarzuty dotyczące popełnienia czynu nieuczciwej konkurencji, niezgodności z ustawą i warunkami zamówienia winny być sformułowane w terminie na wniesienie odwołania liczonym od dnia pierwszego wyboru oferty Konsorcjum Promost, a czego Odwołujący nie uczynił. Co istotne, Izba ustaliła, a Zamawiający okoliczność tą potwierdził, że po unieważnieniu czynności oferty najkorzystniejszej badał ofertę Przystępującego wyłącznie w zakresie podmiotowym. Nie odnosił się już do złożonych przez Konsorcjum Promost wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Ponadto Izba wskazuje, że także przyznana Przystępującemu punktacja za kryterium doświadczenia personelu odbywała się na podstawie oświadczenia zawartego w formularzu oferty, a więc okoliczności faktycznej znanej Odwołującemu już na moment pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej. Tym samym, w ocenie Izby, już na etapie pierwszego wyboru oferty Przystępującego, Odwołujący dysponował wszelkimi materiałami (identycznymi, z tymi, jakimi dysponuje obecnie) pozwalającymi postawić zarzuty odwoławcze identyczne z tymi, jakie zostały postawione w niniejszym odwołaniu. Z kolei wywodzenie przez Odwołującego nowego terminu do wniesienia odwołania na te same czynności lub zaniechania czynności Zamawiającego w postępowaniu od daty dowiedzenia się o nowym dowodzie, czyli w tym przypadku od dnia, kiedy to Konsorcjum Promost złożyło dowody w postępowaniu KIO 4832/25 tj. umów zawartych z pracownikami jest nieuprawnione. Izba wskazuje, że zezwolenie wykonawcom na ponowne kwestionowanie czynności instytucji zamawiających podjętych w przetargach wiele tygodni czy miesięcy po dacie wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, tylko z powodu ujawnienia się nowych faktów czy dowodów, prowadziłoby do blokowania zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranym wykonawcą a tym samym do paraliżu takich postępowań. Sytuację taką na gruncie polskiego prawa zamówień publicznych należy uznać za niedopuszczalną, albowiem umożliwienie przedsiębiorcom wnoszenia kolejnych odwołań na czynności Zamawiających na podstawie nowo pozyskanych dowodów byłoby tożsame ze wznowieniem postępowania, czyli z instytucją co prawda uregulowaną w różnych gałęziach prawa, ale nieznaną Pzp. (por. postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 marca 2024r., KIO 510/24) Niemniej jednak podkreślić należy, że termin na wniesienie odwołania liczony jest zgodnie z brzmieniem przepisu art. 515 Pzp od daty czynności bądź zaniechania Zamawiajacego, nie zaś od czynności innego podmiotu w postępowaniu (tu: Konsorcjum Promost).

Ponadto wskazać należy, za wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 2 września 2025 r., sygnatura XXIII Zs 83/25, że „zasada koncentracji środków ochrony prawnej jest kluczową zasadą polegającą na konieczności zgłaszania, w ściśle określonym terminie zarzutów dotyczących działań lub zaniechań zamawiającego, pod rygorem utraty prawa do ich podnoszenia na dalszym etapie postępowania (tak: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 lutego 2023 roku, sygn. akt KIO 383/23). Wskazana zasada służy stabilizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zapobiega przedłużaniu postępowań. Koncentracja środków ochrony prawnej zabezpiecza także interes publiczny poprzez niedopuszczaniem do paraliżu procesu udzielania zamówień. Naruszenie tejże zasady może skutkować odrzuceniem odwołania (lub jego części) przez Krajową Izbę Odwoławczą, gdy przedstawiane zarzuty zostaną uznane za sprekludowane, tak jak miało to miejsce w okolicznościach przedmiotowej sprawy.

W sytuacji bowiem kiedy odwołujący składa odwołanie po ponownym wyborze oferty najkorzystniejszej, ale zarzut dotyczy okoliczności, która istniała już przy pierwszym wyborze, Krajowa Izba Odwoławcza zobligowana jest do odrzucenia odwołania jako wniesionego po terminie, ponieważ termin na wniesienie takiego zarzutu liczony jest od pierwszego wyboru, a nie ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej. Ponowne dokonanie przez zamawiającego

określonych czynności w postępowaniu nie otwiera automatycznie możliwości wnoszenia kolejnych środków ochrony prawnej podlegających rozpoznaniu, co do istoty. Kwestionowanie przez wykonawców czynności ponownie dokonanych przez zamawiającego jest dopuszczalne, ale jedynie w sytuacji, gdy podstawę zarzutów stanowią okoliczności, które zaistniały w związku z powtarzaniem czynności w postępowaniu (por.: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 września 2013 roku, sygn. akt KIO 2175/13). Chodzi o zarzuty dotyczące nowych okoliczności powstałych po pierwszym wyborze najkorzystniejszej oferty. Zatem ponowny wybór oferty najkorzystniejszej nie otwiera nowego terminu do wniesienia odwołania, jeśli zarzut odnosi się do okoliczności znanych już przy pierwszym wyborze. Jeżeli odwołujący nie zakwestionował znanych okoliczności w pierwszym możliwym terminie, traci możliwość skutecznego zaskarżenia ich przy ponownej czynności, jeśli ta jest tożsama co do treści. Nie chodzi tu też o stan wiedzy Odwołującego, lecz rzeczywisty stan faktyczny możliwy do ustalenia na dzień dokonania czynności pierwszego wyboru najkorzystniejszej oferty.”.

W konsekwencji, podnoszone przez Odwołującego argumenty zawarte obecnie w treści odwołania w zarzutach numer 2, 4, 5 oraz 7 są w ocenie Izby spóźnione. Należy bowiem podkreślić, że Odwołujący ww. zarzuty powinien był sformułować już w pierwszym odwołaniu wniesionym w związku z wyborem oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej. Okoliczności tej nie zmienia – jak wyżej wskazano – pozyskanie nowych dowodów przez Odwołującego. Działanie Odwołującego Izba uznała za naruszenie zasady koncentracji środków ochrony prawnej, co skutkuje odrzuceniem odwołania jako spóźnionego na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy Izba uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego w tym treść wezwania Zamawiającego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz odpowiedzi Konsorcjum Promost.

Skład orzekający Izby wziął pod uwagę również stanowiska i oświadczenia Stron złożone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy. Izba oddaliła wnioski dowodowe stron postępowania w zakresie dotyczącym zarzutów, które zostały przez Izbę odrzucone.

Przechodząc kolejno do merytorycznego rozpoznania zarzutu nr 1 Izba ustaliła:

I. Zamawiający w dniu 28 sierpnia 2026 r. działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1) Pzp wezwał Przystępującego do udzielenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty wpływających na wysokość ceny, w tym złożenia dowodów, wskazując: „w związku z faktem, iż zaoferowana przez Państwa cena (9.932.250,00 zł brutto) jest niższa o co najmniej 30% od:

- wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania (tj.: wartość 14.634.146,34 zł netto powiększona o podatek VAT daje wartość 18.000.000,00 zł brutto pomniejszona o 30% daje wartość 12.600.000,00 zł brutto) oraz

- średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy Pzp (tj.: 14.618.738,60 zł brutto pomniejszona o 30% daje wartość 10.233.117,02 zł brutto), Zamawiający wzywa Wykonawcę do złożenia szczegółowych i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, poprzez:

Zamawiający wymaga wskazania konkretnych uwarunkowań i czynników jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, a które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny, wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (merytorycznego jak i finansowego) na wysokość ceny. Przedłożone wyjaśnienia wraz z dowodami mają na celu ocenę możliwości wykonania przez Wykonawcę przedmiotowego zamówienia za zaoferowaną cenę, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego.

W związku z powyższym prosimy o:

1. Odpowiedź na następujące pytania:

1) Czy cena ofertowa uwzględnia wszystkie wymagania SWZ, w szczególności zawarte w SWZ oraz Projektowanych Postanowieniach Umowy i obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu?

2) Czy Wykonawca przewidział osiągnięcie zysku w ramach wykonania niniejszego zamówienia, jeśli tak to w jakiej wysokości?

3) Czy z uwagi na wynagrodzenie ryczałtowe, Wykonawca przewidział rezerwę na koszty związane z wystąpieniem okoliczności nieprzewidzianych, niezbędnych do prawidłowego wykonania usługi, jeśli tak to w jakiej wysokości?

4) W jakiej wysokości koszty osobowe dla poszczególnych elementów prac projektowych założył w ofercie Wykonawca?

5) Ile osób będzie wykonywało usługę i ile dni roboczych pracy założono dla każdej z nich?

6) Jakie koszty (dla poszczególnych pozycji TOP) składają się na cenę ofertową? Prosimy o wskazanie szczegółowego wyliczenia.

2. Wskazanie 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;

3. Wskazanie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.”.

II. Przystępujący odpowiadając na powyższe wezwanie w piśmie z dnia 5 września 2026 r. wyjaśnił:

„ Ad.1. Odpowiedzi na pytania:

1) Czy cena ofertowa uwzględnia wszystkie wymagania SWZ, w szczególności zawarte w SWZ oraz Projektowanych Postanowieniach Umowy i obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu?

ODP: Tak, oświadczamy, że oferta uwzględnia wszystkie wymagania Zamawiającego, w szczególności zawarte w SWZ oraz Projektowanych Postanowieniach Umowy i obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszystkie koszty towarzyszące jej wykonaniu. Całkowity koszt wykonania przedmiotu umowy w tym koszty towarzyszące zostały wyszczególnione w szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej (Załącznik nr 2).

2) Czy Wykonawca przewidział osiągnięcie zysku w ramach wykonania niniejszego zamówienia, jeśli tak to w jakiej wysokości?

ODP: Tak, w szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej przewidziano osiągnięcie zysku. Zgodnie z załączoną kalkulacją (Załącznik 2) oferta pozwala wypracować zysk na poziomie 418 730,09 zł zł (netto).

3) Czy z uwagi na wynagrodzenie ryczałtowe, Wykonawca przewidział rezerwę na koszty związane z wystąpieniem okoliczności nieprzewidzianych, niezbędnych do prawidłowego wykonania usługi, jeśli tak to w jakiej wysokości?

ODP: Tak, w szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej przewidziano rezerwę na koszty związane z wystąpieniem okoliczności nieprzewidzianych, niezbędnych do prawidłowego wykonania usługi. Zgodnie z załączoną kalkulacją (Załącznik 2) przewidziano rezerwę w wysokości 1 054 720,00 zł (netto), na wystąpienie okoliczności nieprzewidzianych.

4) W jakiej wysokości koszty osobowe dla poszczególnych elementów prac projektowych założył w ofercie Wykonawca?

ODP: Wyjaśniamy, że w kalkulacji ceny przyjęto następujące stawki za roboczogodzinę:

5) Ile osób będzie wykonywało usługę i ile dni roboczych założono dla każdej z nich?

ODP: Wyjaśniamy, że w kalkulacji szczegółowej oferty (Załącznik 2) w pozycjach wykonywanych przez zespoły projektowe podano informację, ile osób przewidziano do wykonania danego asortymentu prac projektowych oraz ile dni roboczych w danym asortymencie prac projektowych będą pracowały poszczególne osoby.

6) Jakie koszty (dla poszczególnych pozycji TOP) składają się na cenę ofertową? Prosimy o wskazanie szczegółowego wyliczenia.

ODP: Szczegółowe wyliczenie przedstawiono w Szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej będącej załącznikiem nr 2 do niniejszego pisma.

Ad.2. Wskazanie 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.

W odniesieniu do art. 224. ust. 3 pkt 4) ustawy Prawo zamówień publicznych, wyjaśniamy, że w przypadku wycen pozycji Kosztorysu ofertowego, przyjęte stawki 1 roboczogodziny:

nie są niższe od minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. określonej w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12

września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. (Załącznik nr 3), wynoszącej 30,50 zł.

Ad. 3. Wskazanie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W odniesieniu do art. 224. ust. 3 pkt 6) ustawy Prawo zamówień publicznych, oświadczamy, że wszyscy pracownicy oddelegowani do wykonywania przedmiotowego zadania są zatrudnieni w ramach umów o pracę, a zatem kalkulacja uwzględnia nie tylko koszty wynagrodzeń, ale także koszty obowiązkowych dla Wykonawcy jako pracodawcy składek: emerytalnej, rentowej, na ubezpieczenie wypadkowe, składkę na Fundusz Pracy oraz składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ponadto, do sytuacji wyjątkowo korzystnych opisanych w art. 224. ust. 3 pkt 2) ustawy Prawo zamówień publicznych, zaliczamy:

- obowiązujący w firmie wewnętrzny system zarządzania projektami, który usprawnia zarządzanie procesem projektowym,

- duże doświadczenie kadry projektowej w projektowaniu w zakresie wszystkich branż,

- wykorzystywanie do projektowania dróg i obiektów mostowych metodyki BIM wraz z modelowaniem 3d co znacznie skraca czas prac projektowych,

- wiele zrealizowanych projektów infrastrukturalnych w zakresie rozbudowy dróg różnych kategorii (w tym dróg wojewódzkich) o podobnym stopniu skomplikowania,

- długoletnie doświadczenie firmy w realizowaniu projektów na terenie miasta Stołecznego Warszawy jako dowód przedstawiamy referencje dla projektu rozbudowy wiaduktów przy Agrykoli wraz z zagospodarowaniem terenu (Załącznik nr 4),

- Wykonawca posiada oddział w Warszawie co usprawni realizację projektu.

Biorąc pod uwagę wyjątkowo korzystne warunki usług (opisane powyżej), wyjaśnienia odnośnie do zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz szczegółową kalkulację oferty będącą załącznikiem nr 2 do niniejszego pisma potwierdzamy, że oferta nie nosi znamion rażąco niskiej ceny, pozwala wypracować zysk w wysokości 418 730,09 zł (netto) oraz posiada rezerwy w wysokości 1 054 720,00 zł (netto), na wystąpienie zdarzeń nieprzewidzianych.”.

Do wyjaśnień Przystępujący przedłożył:

- Załącznik nr 1 – Założenia ogólne przyjęte do kalkulacji ceny

- Załącznik nr 2 – Szczegółowa kalkulacja ceny ofertowej

- Załącznik nr 3 – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r.

- Załącznik nr 4 – Poświadczenie nr SZRM-ILP.400.145.2021.MAR

Izba zważyła:

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Stosownie do treści art. 224 ust. 6 Pzp odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podane w ofercie ceny lub kosztu. Natomiast jak wynika z art. 224 ust. 1 Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Zgodnie z ust. 2 ww. regulacji w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

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

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

Jak natomiast wynika z art. 224 ust. 3 wyjaśnienia 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 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) 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.

Wskazać również należy, że Pzp przesądza, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy (vide: art. 224 ust. 5 Pzp), a ponadto stanowi, że odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu (vide: art. 224 ust. 6 Pzp).

Z powyższych przepisów wynika więc, że w sytuacji zaistnienia przesłanek do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 lub 2 Pzp, ustawowym obowiązkiem wykonawcy jest wykazanie, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Innymi słowy w takiej sytuacji to na wykonawcy spoczywa ciężar dowodu, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Na powyższe wskazuje wprost art. 224 ust. 5 Pzp. Mając na uwadze, że złożone wyjaśnienia stanowią podstawę dla Zamawiającego do oceny prawidłowości zaoferowanej ceny, oczywistym jest, że wyjaśnienia te powinny być wyczerpujące, w tym zawierające uzasadnienie zaoferowanej ceny, a także wskazanie okoliczności wpływających na zaoferowanie takiej a nie innej ceny oraz przede wszystkim potwierdzające jej realny charakter. Niewątpliwie z treści art. 224 ust. 6 Pzp wynika, że nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkować będzie koniecznością odrzucenia oferty, podstawą do odrzucenia oferty w oparciu o tę przesłankę będzie również sytuacja, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Istotne jest przy tym, aby wyjaśnienia były poparte dowodami, które uprawdopodobnią realność zaoferowanej ceny.

Ponadto w kontekście omawianego zarzutu konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia rażąco niskiej ceny. Przede wszystkim mając na względzie przytoczony wyżej przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp wskazać należy przepis ten odnosi cenę do wartości przedmiotu zamówienia - ma to być "cena rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia". Tym samym, to realna, rynkowa wartość danego zamówienia jest punktem odniesienia dla oceny i ustalenia ceny tego typu. Cena rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia będzie ceną odbiegającą od jego rzeczywistej wartości, a różnica nie będzie uzasadniona obiektywnymi względami pozwalającymi danemu wykonawcy bez strat i finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne, zamówienie to wykonać. W orzecznictwie podkreśla się, że punktem odniesienia dla określenia rażąco niskiej ceny są przede wszystkim: wartość przedmiotu zamówienia, ceny innych ofert złożonych w postępowaniu oraz wiedza, doświadczenie życiowe i rozeznanie warunków rynkowych jakimi dysponują członkowie komisji przetargowej Zamawiającego (tak min. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 9 kwietnia sygn. akt: IV Ca 1299/09). Reasumując, cena rażąco niska jest więc ceną nierealistyczną, nieadekwatną do zakresu i kosztów prac składających się na dany przedmiot zamówienia, zakładającą wykonanie zamówienia poniżej jego rzeczywistych kosztów i w takim sensie nie jest ceną rynkową, tzn. generalnie nie występuje na rynku, na którym ceny wyznaczane są m. in. poprzez ogólną sytuację gospodarczą panującą w danej branży i jej otoczeniu biznesowym, postęp technologiczno- organizacyjny oraz obecność i funkcjonowanie uczciwej konkurencji podmiotów racjonalnie na nim działających.

Mając powyższe rozważania natury ogólnej na uwadze, Izba uznała, że zarzut odwołania nie potwierdził się, a w konsekwencji Zamawiający nie naruszył przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp oceniając pozytywnie wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez Konsorcjum Promost. W ocenie Izby wyjaśnienia te były wystarczające do pozytywnej ich oceny i potwierdzały realność i rzetelność kalkulacji ceny ofertowej, a ponadto stanowiły adekwatną odpowiedź na skierowane do wykonawcy wezwanie i adekwatne odpowiedzi na wynikające z niego pytania.

Po pierwsze wskazać należy, że jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie Izby w tym np. w wyroku KIO 260/26 z dnia 9 marca 2026 r. ocena udzielonych wyjaśnień co do ceny nie może się odbywać z pominięciem treści wezwania. Wezwanie ma istotne znaczenie dla oceny udzielonych wyjaśnień, ponieważ determinuje ich treść, tj.

wyznacza minimalne granice w jakich powinien poruszać się wykonawca udzielając wyjaśnień w zakresie ceny. Analiza skierowanego do Przystępującego wezwania prowadzi do wniosku, że Zamawiający żądał od Konsorcjum Promost odniesienia się do kwestii wynikających z zadanych pytań, a więc wezwanie to miało charakter szczegółowy. Mając na uwadze treść wezwania, Izba doszła do przekonania, że skoro Przystępujący w udzielonej odpowiedzi nie pominął żadnego jego elementu, tj. odniósł się do każdego punktu tego wezwania, to nie ma podstaw, aby zastosować wobec niego najcięższą sankcję skutkującą eliminacją jego oferty z postępowania. Wbrew bowiem twierdzeniom Odwołującego, udzielone wyjaśnienia nie są lakoniczne, odnosiły się do każdej pozycji wynikającej z wezwania, a przede wszystkim wyjaśniały koszty związane z zatrudnieniem personelu. Wskazany przez Odwołującego zakres, jaki jego zdaniem został w wyjaśnieniach pominięty, w tym np. brak przedłożenia dowodów potwierdzających wskazane w wyjaśnieniach stawki wynagrodzenia nie może przesądzać o tym, że Konsorcjum Promost nie wykazało kosztów zatrudnienia personelu. Wskazania wymaga, że celem procedury badania ceny pod kątem jej rażąco niskiego charakteru jest wyeliminowanie ofert zawierających wynagrodzenie na poziomie, który nie zabezpiecza prawidłowej realizacji zamówienia. W ocenie Izby, odrzucenie oferty wyłącznie z tego powodu, że do złożonych wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny wykonawca nie złożył dowodów w postaci umów o pracę, w których nie ujawnił wysokości wynagrodzenia, nie byłoby działaniem prawidłowym. Izba stwierdziła, że nieujawnienie wskazanego w treści umów wynagrodzenia nie może samo w sobie stanowić o zaoferowaniu rażąco niskiej ceny. Zauważyć bowiem należy, że Przystępujący złożył w wyjaśnieniach zestawienie kosztów pracy, z których wynika, że stawki te zostały skalkulowane na poziomie wyższym niż wynikające z obowiązujących przepisów prawa dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ponadto z treści wezwania do złożenia wyjaśnień z dnia 28 sierpnia 2025 r. nie wynikał obowiązek przedłożenia umów zawartych przez Przystępującego z personelem oddelegowanym do realizacji zamówienia. Zamawiający precyzyjnie określił zakres oczekiwanych informacji i materiałów, a w ocenie składu orzekającego Przystępujący udzielił wyjaśnień w granicach wyznaczonych tym wezwaniem.

Izba nie zgodziła się również z Odwołującym, że Przystępujący rażąco zaniżył koszty wynagrodzenia zaangażowanych do wykonania zamówienia specjalistów (projektant mostowy, projektant drogowy). Nie może uzasadniając powyższego zarzutu okoliczność, że Konsorcjum Promost w wyjaśnieniach podało wysokość na poziomie niższym od średniej rynkowej. Zgodzić się bowiem należało z Przystępującym, że ani przepisy Pzp, ani przepisy prawa pracy nie nakładają obowiązku kształtowania wynagrodzeń na poziomie średnich wartości publikowanych w raportach branżowych. Zauważyć bowiem należy, że jak wynika ze złożonych wyjaśnień Przystępujący przedstawił stawki za roboczogodzinę znacznie powyżej minimalnej stawki godzinowej, która w roku 2025 wynosiła 30,50 zł, zaś w roku 2026 oscyluje w wysokości 31,40 zł).

Izba stwierdziła również, że Odwołujący nie wykazał, aby przyjęta przez Przystępującego metodologia kalkulacji pomijała koszty absencji pracowniczych, czy koszty zatrudnienia ponoszone przez pracodawcę. Sam fakt, że w ocenie Odwołującego wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum Promost nie spełniają standardów Odwołującego w zakresie kształtu wyjaśnień ceny czy katalogu składanych wraz z nimi dowodów nie jest wystarczającą przesłanką do zakwestionowania ich rzetelności.

Kolejno wskazać należy, że Zamawiający w treści wezwania z dnia 28 sierpnia 2025 r. nie wymagał przedłożenia kalkulacji kosztów związanych z usługami w branży geologicznej i geodezyjne. Nie wymagał również odrębnego wykazania w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny kosztów usług specjalisty ds. organizacji i projektantów branży drogowej oraz projektanta zieleni zostało. Niemniej jednak Przystępujący wyjaśnił, w jakich pozycjach zostały zawarte wynagrodzenia ww. osób. Odwołujący natomiast poza gołosłownych twierdzeniem o kluczowym charakterze związanym z zatrudnieniem projektanta zieleni oraz specjalisty ds. organizacji ruchu nie wykazał tego stanowiska. Nie przedstawił jakiejkolwiek argumentacji, że koszt ten stanowi istotną część składową ceny, ani też jak zaniżenie wyceny tej konkretnej pozycji wpływa na cenę całej oferty. Tymczasem badaniu w kontekście realności podlega wyłącznie cena całkowita oferty oraz istotne części składowe tej ceny. Sam fakt wymienienia w dokumentacji konieczności zatrudnienia ww. osób nie przesądza o ich „istotności" w rozumieniu pojęcia rażąco niskiej ceny.

Kolejno wskazać należy, że Odwołujący nie przedstawił jakiegokolwiek dowodu na fakt, że założony przez Przystępującego koszt wykonania prac w ramach jednego nadzoru autorskiego jest zaniżony. Nie przedstawił jakiejkolwiek żadnej argumentacji ani dowodów na jakim poziomie koszty te powinny zostać skalkulowane i już ta okoliczność przesądzała o bezzasadności tego zarzutu.

Podsumowując Izba za niezasadny uznała zarzut nr 1 odwołania stwierdzając, że Przystępujący złożył szczegółowe wyjaśnienia, referujące do właściwych jemu szczególnie korzystnych warunków realizacji zamówienia, które wykazał za pomocą stosownych środków dowodowych, a Odwołujący nie sprostał ciężarowi wykazania, że za zaoferowaną cenę brak jest możliwości należytego wykonania przedmiotu zamówienia, poprzestając na gołosłownym

kwestionowaniu poprawności kalkulacji złożonych w postępowaniu przez Przystępującego. Zarzut był oparty na formalnym aspekcie dotyczącym złożonych wyjaśnień. Izba wyjaśnia, że podstawa odrzucenia oferty z uwagi na niewystarczającą jakość wyjaśnień rażąco niskiej ceny odnosi się do sytuacji skrajnych, natomiast co do zasady procedura wyjaśnienia ceny to pewien proces, który wyjątkowo (jeśli okoliczności to uzasadniają) może się skończyć na jednokrotnym wezwaniu. W tym zakresie Izba wskazuje na stanowisko Sądu Okręgowego, który w wyroku z dnia 8 kwietnia 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 3/24 wskazał, że:*„Procedura wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie ma zatem służyć samej sobie, wypełnieniu ściśle określonych wymagań formalnych, jej celem jest bowiem rozwianie wątpliwości zamawiającego, jak to określa ust. 1 art. 224 p.z.p. "co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów". Ocena złożonych w trybie art. 224 p.z.p. wyjaśnień nie może sprowadzać się tylko do formalnego aspektu. Ściśle formalne podejście mogłoby bowiem skutkować eliminacja ofert, które nie zawierają ceny rażąco niskiej, ofert, których cena jest realna i rynkowa, Wyjaśnienie ceny oferty lub elementów oferty nie jest czynnością dokonywaną w celu realizacji wymogów czysto formalnych, ale ma na celu ochronę zamawiającego przed nienależytym wykonaniem zamówienia w przyszłości z powodu niedoszacowania ceny oferty przez wykonawcę. Sposób złożenia wyjaśnień, ich forma, struktura, język itp. nie powinny mieć większego znaczenia dla oceny czy wykonawca wykonał wezwanie do złożenia wyjaśnień oraz czy wyjaśnienia te uzasadniają cenę oferty.*
Niezależnie czy obowiązek złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wynika z inicjatywy zamawiającego, czy z mocy regulacji zawartej w art. 224 ust. 2 p.z.p. i tak adresatem wyjaśnień złożonych przez wykonawcę jest zamawiający. To on zatem ocenia czy złożone wyjaśnienia spełniają jego oczekiwania, czy pozwalają prześledzić tok konstruowania oferty i kalkulowania jej ceny, a wreszcie czy uzasadniają one cenę jako pozwalającą wykonać zamówienie właściwy, zgodny z oczekiwaniami zamawiającego.”.

Izba za niezasadny uznała również zarzut nr 3 petitum odwołania. Wskazać należy, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu. Podkreślić należy, że aby zastosować sankcję wynikającą z powyższego przepisu konieczne było wykazanie Odwołującego w rozpoznawanej sprawie odstępstwa popełnionego przez Przystępującego od sposobu jej ustalenia wskazanego przez Zamawiającego w dokumentacji postępowania, tj. w rozdziale XV SWZ „Opis sposobu obliczenia ceny oferty oraz informacja dotycząca walut obcych.”. Natomiast Odwołujący uzasadniając powyższy zarzut wskazywał na fakt braku uwzględnienia przez Przystępującego niektórych kosztów wynikających dokumentacji zamówienia, w tym architekta zieleni i specjalisty ds. organizacji ruchu oraz urlopów pracowniczych.

Zauważyć należy więc, że w orzecznictwie od lat zwraca się uwagę na zastosowane przez ustawodawcę rozróżnienie pomiędzy rażąco niską ceną a błędem w obliczeniu ceny, które to pojęcia zostały przez orzecznictwo zdefiniowane w sposób jednolity. Skoro więc, jak zostało wyjaśnione wyżej, błąd w obliczeniu ceny związany jest z odejściem od sposobu jej obliczenia wskazanym przez Zamawiającego, a nie z brakiem jej realności, to stwierdzić należy, iż w niniejszym postępowaniu nie ziściła się przesłanka do odrzucenia oferty Przystępującego z powodu błędu w obliczeniu ceny, w sytuacji, w której Odwołujący wiąże tę podstawę z niedoszacowaniem ceny oferty we wskazanym wyżej zakresie.

Reasumując, skład orzekający stwierdził, że Odwołujący nie zdołał wykazać błędu w obliczeniu ceny przez Przystępującego, a więc nie sposób uznać, aby Zamawiający naruszył przepis art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez brak jego zastosowania w odniesieniu do oferty Konsorcjum Promost. Stwierdzenie Odwołującego, na „brak uwzględnienia przez Konsorcjum Promost w kalkulacji ceny ofertowej istotnych składników cenotwórczych, takich jak koszty skierowania do realizacji zamówienia architekta zieleni, specjalisty ds. organizacji ruchu, czy urlopów pracowniczych” jednoznacznie wskazuje, iż brak tutaj jakiegokolwiek odwołania do niewłaściwego zastosowania, ustalonego przez Zamawiającego, sposobu obliczenia ceny przez Przystępującego, a konstatacja dotyczy elementów cenotwórczych oferty, a więc zagadnienia rażąco niskiej ceny.

W konsekwencji cała argumentacja Odwołującego w tym zakresie została uznana przez Izbę za niezasadną, a więc zarzut podlegał oddaleniu.

Odnosząc się natomiast do zarzutów wynikających z punktów 6 oraz 8 petitum odwołania, tj. zarzutów dotyczących naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp oraz art. 16 pkt 1-3 Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty Przystępującego, a zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego, Izba uznała, że i ten zarzut podlegał oddaleniu. Należy wskazać, że zarzut wyżej wskazany postawiony został jako zarzut wynikowy, a mając na uwadze oddalenia odwołania jako niezasadnego, również zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 – 3 w zw. z art. 239 ust. 1 i ust. 2 i w zw. Z art. 17 ust. 1 Pzp nie mógł zasługiwać na uwzględnienie.

Konkludując Izba uznała, że odwołanie w całości podlegało oddaleniu, a w działaniach Zamawiającego nie

dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z Pzp.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania odwoławczego stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……

……

……