

WYROK

Warszawa, dnia 5 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 czerwca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 maja 2026 r. przez wykonawcę **Qenergy sp. z o.o., Aleja 3 Maja 5 lok. 7, 00-401 Warszawa**, w postępowaniu prowadzonym przez: **Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o., ul. Obozowa 43, 01-161 Warszawa**,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: **BBF sp. z o.o., ul. Dąbrowskiego 461, 60-451 Poznań**,

orzeka:

1. **oddala odwołanie**,

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

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 2519/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o., ul. Obozowa 43, 01-161 Warszawa, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Opracowanie Koncepcji techniczno-technologicznej dla budowy instalacji termicznego przekształcania preRDF/RDF na terenie Warszawskiej Wytwórni Energii”, numer referencyjny: RZP.27.63.2025.EŚ. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19.12.2025 r., nr 245/2025 848723-2025.

W dniu 25.05.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy Qenergy sp. z o.o., Aleja 3 Maja 5 lok. 7, 00-401 Warszawa (dalej: „Odwołujący”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako rzekomo zawierającej rażąco niską cenę, pomimo że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami w postaci szczegółowej tabeli kalkulacji kosztów, tabeli wyliczenia średniej stawki godzinowej oraz zanonimizowanych umów o pracę, w sposób wystarczający i rzetelny uzasadniają zaproponowaną cenę i wykazują jej rynkowy charakter,
- 2) art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez dokonanie oceny wyjaśnień i dowodów złożonych przez Odwołującego w sposób dowolny, subiektywny i nieobiektywny, poprzez oparcie się na własnych wewnętrznych danych Zamawiającego dotyczących stawek godzinowych i wyciąganie niekorzystnych wniosków z faktu, że Odwołujący nie wyodrębnił kosztu realizacji jednego spośród kilkunastu podpunktów OPZ (pkt 2.1.4.1. lit. g), pomimo że zakres ten był objęty łączną kalkulacją dla całego pkt 2.1.4.1. OPZ,
- 3) art. 224 ust. 1 i 3 ustawy Pzp poprzez przyjęcie, że Odwołujący miał obowiązek wyodrębnić koszty każdego z podpunktów OPZ z osobna, podczas gdy taki wymóg nie wynikał w sposób jednoznaczny z treści wezwania, a zakres wyjaśnień należy oceniać przez pryzmat treści wezwania,
- 4) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty BBF sp. z o.o. jako najkorzystniejszej, podczas gdy oferta Odwołującego – po prawidłowej ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny – powinna była uzyskać najwyższą liczbę punktów w przyjętym kryterium ceny, a przez to naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców,
- 5) art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i proporcjonalności, przez odrzucenie oferty Odwołującego wyłącznie na podstawie subiektywnej oceny Zamawiającego, bez obiektywnego wykazania, że cena oferowana przez Odwołującego jest rażąco niska.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty BBF sp. z o.o.,
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- 3) ponownego przeprowadzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego jako oferty niepodlegającej odrzuceniu i dokonania jej oceny zgodnie z przyjętym kryterium ceny, co powinno prowadzić do

wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

W dniu 29.05.2026 r. wykonawca BBF sp. z o.o., ul. Dąbrowskiego 461, 60-451 Poznań (dalej: „Przystępujący”) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Izba stwierdziła, że przystąpienie zostało dokonane skutecznie.

Pismem z dnia 01.06.2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie. Pismem z dnia 04.06.2026 r. Przystępujący przedstawił swoją argumentację również wnosząc o oddalenie odwołania.

Podczas rozprawy Strony i Przystępujący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny.

Przedmiotem zamówienia jest opracowanie Koncepcji techniczno-technologicznej dla budowy instalacji termicznego przekształcania preRDF/RDF na terenie Warszawskiej Wytwórni Energii.

W pkt 2.1.4.1. OPZ Zamawiający wskazał, co powinna obejmować Analiza techniczno-technologiczna dla każdego z wariantów określonych w rozdziale 2.1.3.1. Definicja wariantów techniczno-technologicznych. W pkt g) Zamawiający wymienił analizę oddziaływania na środowisko w zakresie wystarczającym do zweryfikowania założeń Koncepcji techniczno-technologicznej oraz opracowania raportu oddziaływania na środowisko; analiza powinna obejmować szczególności: emisje do powietrza, wody, emisje hałasu, ścieki.

W postępowaniu złożono 5 ofert. Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia kwotę 1.845.000,00 zł brutto. Odwołujący złożył ofertę z ceną 798.270,00 zł brutto.

W dniu 11.03.2026 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny jego oferty wraz dowodami. Zamawiający wskazał, że cena ta jest niższa o 65,60% od wartości szacunkowej powiększonej o VAT oraz o 43,48% od średniej arytmetycznej ofert i że „oczekuje przedstawienia szczegółowego wyliczenia, z którego wynikać będzie zestawienie istotnych części składowych przedmiotu zamówienia wraz z ich wyceną: (...)

b) wskazania pracochłonności przyjętych poszczególnych zadań (ilości planowanych roboczogodzin), w tym w szczególności realizacji: (...)

d. Koncepcji w zakresie analizy techniczno-technologicznej (pkt.2.1.4.1. OPZ) z wyróżnieniem kosztów wynikających z realizacji prac związanych z analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko (pkt.2.1.4.1. lit. g OPZ); (...)

Wykonawca w celu udowodnienia, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, może wykazać się także obiektywnymi czynnikami (jeśli takie czynniki występują) mającymi wpływ na niższy poziom ceny złożonej oferty, które poparte są wiarygodnymi wyliczeniami i odpowiednimi dowodami, które mogą wynikać m.in. z.:

- a) zarządzania procesem świadczonych usług,
- b) wybranych rozwiązań technicznych,
- c) wyjątkowo korzystnych warunków usług,
- d) oryginalności usług oferowanych przez wykonawcę (...)."

W dniu 18.03.2026 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia, w których wskazał m.in.:

- „Qenergy wykonało wiele projektów o zakresie podobnym do wymaganego przy realizacji niniejszej oferty. Podczas opracowywania tych zadań zostały wypracowane i zoptymalizowane standardy wykonania poszczególnych prac, co umożliwi nam efektywne podejście do zadania. Dowodem są wykonane i zaakceptowane przez zamawiających prace dołączone jako referencje do naszej oferty”;
- „Do realizacji prac związanych z ofertą wykorzystujemy narzędzia komputerowe, które mocno przyspieszają i optymalizują prace, między innymi wykorzystujemy oprogramowanie: AutoCad, SolidWorks oraz STEAG EBSILON. Posiadamy licencję pełnego pakietu AutoCad Architecture Engineering & Construction Collection oraz SolidWorks oraz personel wyspecjalizowany w ich wykorzystaniu”;
- „usługi oferowane przez Qenergy mają charakter wyjątkowo korzystny dla Zamawiającego, z uwagi na unikalne kompetencje Qenergy w zakresie projektowania instalacji termicznego przekształcania odpadów, specjalistyczne know-how, doświadczenie zespołu projektowego oraz zdolność do kompleksowej koordynacji zagadnień technologicznych, środowiskowych, formalnoprawnych i wykonawczych, charakterystycznych dla tego typu inwestycji”;
- „Wszystkie zadania oferowane przez nas będą realizowane przez naszych, doświadczonych pracowników co bardzo przyspiesza wykonanie prac. Taka organizacja pracy umożliwi optymalizację kosztów oraz pozwala uniknąć potrzeby podwykonawstwa. Jednocześnie system pracy wprowadzony do naszej firmy umożliwia wysoką specjalizację personelu”.

Odwołujący dołączył do wyjaśnień m.in.:

- Tabelę obliczeń kosztów pracy, w której przedstawił wycenę poz. 2.1.4.1.:

Punkt OPZ	Zadanie	Koszt stawki godzinowej	Łączna stawka godzinowa z uwzględnieniem kosztów pośrednich (25%)	Łączna stawka godzinowa z uwzględnieniem zysku (40%)	Ilość godzin	Koszty zadania

2.1.4.1	Koncepcja w zakresie analizy techniczno-technologicznej z wyodrębnieniem kosztów wynikających z realizacji prac związanych z analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko	95,49	119,36	167,11	1600	267 372,00
---------	---	-------	--------	--------	------	------------

▪ Tabelę wyceny średniej stawki godzinowej, w której wskazał na zatrudnienie 4 specjalistów (bez nazwisk i stanowisk) z wynagrodzeniem brutto, łącznymi kosztami pracodawcy i wyliczeniem średniej stawki godzinowej.

W dniu 13.05.2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. W uzasadnieniu odrzucenia Zamawiający wskazał w szczególności:

„Po pierwsze, QENERGY w ramach wyjaśnień złożył pismo, które w znacznej jego części przywołuje treść wezwania Zamawiającego oraz zawiera lakoniczne i ogólnikowe twierdzenia w odniesieniu do poszczególnych elementów zawartych w wezwaniu Zamawiającego, np. w odniesieniu do pkt 1) wezwania Zamawiającego przywołanego powyżej, Wykonawca wskazał: „ODPOWIEDŹ QENERGY: Szczegółowe zestawienie istotnych części składowych podmiotu wraz z ich wyceną oraz wskazaniem pracochłonności przyjętych poszczególnych zadań jest załączone do niniejszego pisma jako załącznik 1”. Załącznik 1, na który powołuje się w odpowiedzi Wykonawca, zawiera dwie tabele. Pierwsza tabela zawiera poszczególne punkty OPZ wraz z opisem zadania oraz koszt stawki godzinowej, łączną stawkę godzinową z uwzględnieniem kosztów pośrednich (25%), łączną stawkę godzinową z uwzględnieniem zysku (40%) oraz ilość godzin i koszty zadania. Druga tabela stanowi podsumowanie kosztów (ceny za zakres podstawowy i ceny za zakres opcjonalny oraz cenę łączną).

Koncepcja objęta przedmiotem zamówienia, obejmuje swoim zakresem poza częścią czysto technologiczną, elementy związane w szczególności z: analizą prawną, analizą finansowo-ekonomiczną, oddziaływaniem planowanej instalacji na środowisko, architekturą, automatyką, częścią energetyczną, BIM-em czy wymaganiami pożarowymi. Z dokumentów złożonych przez Wykonawcę (załącznik nr 2 zawierający tabelę „Wyliczenie średniej stawki godzinowej” oraz załącznik nr 3) wynika, że zespół skierowany do realizacji zamówienia będzie liczył jedynie 4 osoby – określone przez Wykonawcę jako Specjalista 1, Specjalista 2, Specjalista 3 i Specjalista 4. Zamawiający wskazuje, że QENERGY do złożonych wyjaśnień, w ramach załącznika nr 3 do wyjaśnień, dołączył zanonimizowane umowy z osobami, które mają zostać skierowane do realizacji zamówienia z jawnymi wynagrodzeniami miesięcznymi. Na ich podstawie przedstawiono wyliczenie średniej stawki godzinowej dla każdego z pracowników oraz średniej stawki godzinowej dla wszystkich członków zespołu, przyjętą do obliczeń kosztów mających wpływ na cenę oferty.

Biorąc pod uwagę szeroki zakres Koncepcji, realizacja zamówienia przez tak niewielki zespół planowany przez QENERGY, będzie możliwa jedynie w przypadku, gdy wszyscy skierowani przez Wykonawcę do realizacji zamówienia pracownicy, będą ekspertami wielobranżowymi. Wykonawca nie zawarł jednak takiej informacji w swoich wyjaśnieniach, jak również w żaden sposób nie wykazał takiego stanu rzeczy. Pomimo, iż na rynku funkcjonują inżynierowie specjalizujący się jednocześnie w kilku branżach, wymagają oni zazwyczaj, ze względu na swoją szeroką wiedzę, dużo wyższych stawek godzinowych niż te przedstawione w kalkulacji Wykonawcy. Zamawiający w ramach przygotowywanych i prowadzonych inwestycji pracuje z wieloma podmiotami, będącymi lub zatrudniającymi ekspertów różnych branż, w tym technologów przetwarzania odpadów. Analiza danych historycznych oraz dokumentacji będącej w posiadaniu Zamawiającego pozwala stwierdzić, iż stawki godzinowe dla Technologów/Ekspertów ds. przetwarzania odpadów kształtują się na poziomie 165,00 - 300,00 zł/h, dla prawników na poziomie 175,00 - 300,00 zł/h, specjalistów ds. ochrony środowiska na poziomie min. 125,00 zł/h, branżystów specjalizujących się w jednej branży na poziomie min. 125,00-140,00 zł/h, a w przypadku wielobranżystów stawki te są odpowiednio wyższe. Biorąc powyższe pod uwagę, stawki przyjęte przez QENERGY wyglądają na niewiarygodne i zaniżone względem stawek rynkowych. Wykonawca w żaden sposób nie uzasadnił przyjętych tak niskich stawek godzinowych, więc nie udowodnił, iż przyjęta przez niego cena nie jest ceną rażąco niską

Co prawda Wykonawca w wyjaśnieniach wskazał, że „Wszystkie zadania oferowane przez nas będą realizowane przez naszych, doświadczonych pracowników co bardzo przyspiesza wykonanie prac. Taka organizacja pracy umożliwia optymalizację kosztów oraz pozwala uniknąć potrzeby podwykonawstwa. Jednocześnie system pracy wprowadzony do naszej firmy umożliwia wysoką specjalizację personelu”, niemniej poza ww. lakonicznym stwierdzeniem, Wykonawca nie złożył żadnych dodatkowych informacji czy wyjaśnień w tym zakresie, jak również nie złożył żadnych dowodów na potwierdzenie swojej tezy.

Po drugie, Zamawiający podkreśla, że w tabeli zwartej w załączniku 1 do wyjaśnień, Wykonawca przedstawił pracochłonność i wycenę zakładaną dla poszczególnych zadań z uwzględnieniem podziału na podstawową część zamówienia i opcję, które wskazał Zamawiający, jednakże nie wyróżnił kosztów związanych z realizacją zadania wynikającego z punktu 2.1.4.1. lit. g) OPZ, do którego wyróżnienia Wykonawca wprost został wezwany pismem Zamawiającego. Wykonawca nie wyróżniając, wbrew wymaganiom Zamawiającego, kosztów związanych z realizacją wymagania określonego w pkt 2.1.4.1. lit. g) OPZ, nie wykazał kosztów wynikających z realizacji prac związanych z

analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko, czyli nie dopełnił formalnego obowiązku wynikającego z wezwania Zamawiającego.

W ocenie Zamawiającego Wykonawca nie udowodnił w ramach swoich wyjaśnień, iż założona przez niego cena nie jest rażąco niska”.

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

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

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

Zgodnie z art. 224 ust. 1, ust. 2 pkt 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp:

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.

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;

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

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

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

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

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, co ma istotne znaczenie. Jak Izba bowiem wielokrotnie wskazywała już w swoich orzeczeniach, ustawa Pzp przewiduje dwie podstawy odrzucenia oferty związane z rażąco niską ceną:

- art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp - jeżeli oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- art. 224 ust. 6 ustawy Pzp - jeżeli wykonawca nie udzielił w wyznaczonym terminie wyjaśnień dotyczących ceny lub kosztu w jego ofercie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Pierwsza z ww. podstaw prawnych dotyczy sytuacji, gdy w oparciu o złożone przez wykonawcę wyjaśnienia zamawiający jest w stanie stwierdzić, że cena podana w ofercie została ustalona wadliwie i nie da się za nią prawidłowo wykonać zamówienia. Druga podstawa prawna dotyczy natomiast sytuacji, gdy wykonawca mimo wezwania albo w ogóle nie złożył wyjaśnień dotyczących ceny jego oferty albo gdy złożył wprawdzie wyjaśnienia, ale są one tak ogólnikowe, niespójne, niekompletne, niepotwierdzone dowodami lub wadliwe w jeszcze inny sposób, że nie można na ich podstawie ustalić, czy cena oferty została ustalona prawidłowo. Innymi słowy: różnica między tymi przepisami polega na tym, że w pierwszym przypadku (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) zamawiający na podstawie wyjaśnień stwierdza, że cena jest rażąco niska, zaś w drugim przypadku (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp) zamawiający nie jest w stanie stwierdzić, czy cena jest czy nie jest rażąco niska, bo treść wyjaśnień lub ew. brak dowodów na to nie pozwalają. Mimo to w tym drugim przypadku wykonawca musi ponieść konsekwencje złożenia niewystarczających wyjaśnień, dlatego jego ofertę traktuje się jak ofertę z rażąco niską ceną i jako podstawę prawną jej odrzucenia podaje się albo art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 albo tylko art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

W niniejszej sprawie oferta Odwołującego została więc odrzucona z powodu niedostatecznych wyjaśnień, których treść nie pozwalała na przyjęcie, że za podaną cenę możliwe jest należyte wykonanie zamówienia. Świadczy o tym także argumentacja zawarta w piśmie z 13.05.2026 r. informującym o odrzuceniu oferty, w którym Zamawiający wyraźnie stwierdził m.in., że Odwołujący „nie udowodnił w ramach swoich wyjaśnień, iż założona przez niego cena nie jest rażąco niska”.

Powyższe prowadzi do wniosku, że nie jest zasadna argumentacja Odwołującego w zakresie, w jakim zarzuca

on Zamawiającemu, że „nie wskazuje [on], że oferta Odwołującego miałaby zostać sporządzona poniżej kosztów rzeczywistych” i że „Zamawiający nie wykazał – a to na nim spoczywa w tym zakresie ciężar – cena zaoferowana przez Odwołującego była nierealna biorąc pod uwagę zakres zamówienia”. Zamawiający, aby odrzucić ofertę wykonawcy, nie musi bowiem wykazywać, że cena oferty wykonawcy jest zaniżona i nierealna, gdyż - jak wskazano już wyżej - podstawą odrzucenia oferty jest też sytuacja, gdy to wykonawca w swoich wyjaśnieniach nie wykazał zasadności podanej ceny. Ciężar dowodu w tym zakresie, wbrew stanowisku Odwołującego, a zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, spoczywa bowiem na wykonawcy i jeśli wykonawca mu nie podoła, jego oferta podlega odrzuceniu właśnie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Rolą wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest więc udzielenie wyjaśnień w sprawie ceny jego oferty w sposób uwzględniający wszystkie pytania zawarte w wezwaniu i jak najbardziej rzetelny, spójny, szczegółowy i konkretny oraz poparty dowodami. Co do zasady bowiem wezwanie do złożenia wyjaśnień w sprawie podejrzenia rażąco niskiej ceny ma charakter jednorazowy, więc od staranności w przygotowaniu tych wyjaśnień zależy dalszy udział wykonawcy w postępowaniu.

W niniejszej sprawie Odwołujący, po pierwsze, był wezwany do przedstawienia szczegółowego wyliczenia, z którego wynikać będzie zestawienie istotnych części składowych przedmiotu zamówienia wraz z ich wyceną, w tym m.in. pracochłonności poszczególnych zadań (ilości planowanych roboczogodzin) w zakresie Koncepcji analizy techniczno-technologicznej z pkt 2.1.4.1. OPZ. Przy czym Zamawiający wyraźnie wskazał, że wyliczenie to ma być przedstawione „z wyróżnieniem kosztów wynikających z realizacji prac związanych z analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko (pkt.2.1.4.1. lit. g OPZ)”. Z treści wezwania Zamawiającego jasno zatem wynikało, że poza szczegółowym wyliczeniem ilości roboczogodzin planowanych do wykonania w ramach usługi z poz. 2.1.4.1. OPZ, Odwołujący ma wyodrębnić z tej pozycji i przedstawić osobno wyliczenie dotyczące tylko lit. g), czyli tylko kosztów wynikających z realizacji prac związanych z analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko. Izba nie będzie w tym miejscu przytaczać argumentacji Zamawiającego, z której wynika, dlaczego ta pozycja i jej odrębna kalkulacja mają dla niego kluczowe znaczenie z punktu widzenia powodzenia realizacji całego przedsięwzięcia. Istotne jest to, że Odwołujący był o to wyzwany, więc skoro nie kwestionował treści wezwania z 11.03.2026 r., to zobowiązany był złożyć wyjaśnienia uwzględniające tę treść, w tym żądanie wyróżnienia kosztów z lit. g) poz. 2.1.4.1. Tymczasem Odwołujący ograniczył się do przedstawienia wyliczeń w zakresie roboczogodzin dla całej pozycji 2.1.4.1., wpisując jedynie: „Koncepcja w zakresie analizy techniczno-technologicznej z wyróżnieniem kosztów wynikających z realizacji prac związanych z analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko”. Wskazanie na prace związane z analizą oddziaływania Nowej Linii K1 na środowisko potwierdza, że ich koszt został ujęty w kosztach całej tej pozycji, natomiast nie stanowi odrębnego ich wyliczenia i nie daje Zamawiającemu żadnej wiedzy co do tego, jaka konkretnie pracochłonność i wynikający z tego koszt został przewidziany właśnie na zadanie z lit. g) w poz. 2.1.4.1. OPZ. Przedstawiony sposób pokazania tych kosztów nie uwzględniał zatem treści wezwania Zamawiającego z 11.03.2026 r. Tym samym odrzucenie oferty Odwołującego z powodu nieprzedstawienia odrębnych wyliczeń w zakresie pkt g) z poz. 2.1.4.1. OPZ, nie jest nadmiernym formalizmem, ale konsekwencją braku odpowiedzi na pytanie Zamawiającego.

Po drugie bowiem, należy zauważyć, że w wezwaniu z 11.03.2026 r. Zamawiający wskazał też, że wykonawca w celu uzasadnienia ceny swojej oferty może wykazać obiektywne, poparte dowodami i wyliczeniami czynniki mogące wynikać m.in. z zarządzania procesem świadczonych usług, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług, czy oryginalności usług oferowanych przez wykonawcę. Odwołujący powołał się w treści wyjaśnień na doświadczenie, wykorzystywane oprogramowanie, „unikalne kompetencje (...), specjalistyczne know-how, doświadczenie zespołu projektowego oraz zdolność do kompleksowej koordynacji zagadnień technologicznych, środowiskowych, formalnoprawnych i wykonawczych, charakterystycznych dla tego typu inwestycji”, organizację pracy, optymalizację kosztów i „wysoką specjalizację personelu”. Należy jednak stwierdzić, że tak przedstawione informacje mają charakter ogólnikowy i nie wynika z nich, co konkretnie i w jaki sposób pozwoliło znacząco obniżyć cenę oferty Odwołującego.

Dopiero po otrzymaniu pisma o odrzuceniu oferty, w którym Zamawiający wskazał m.in. na zbyt małą liczbę specjalistów skierowanych do realizacji tego zamówienia (czterech) i ich nierynkowe stawki wynagrodzenia, Odwołujący w postępowaniu odwoławczym podniósł, że ww. specjaliści posiadają wiedzę i kwalifikacje z wielu branż, przez co ich liczba jest wystarczająca i właśnie z tego powodu posiada on przewagę konkurencyjną nad innymi wykonawcami i mógł obniżyć cenę swojej oferty. W tym miejscu należy podkreślić, że Odwołujący nic takiego nie napisał w wyjaśnieniach z 18.03.2026 r. Odwołujący nie kwestionuje, że przedmiot zamówienia obejmuje różne obszary wymagające wiedzy z zakresu analizy prawnej, analizy finansowo-ekonomicznej, oddziaływania planowanej instalacji na środowisko, architektury, automatyki, części energetycznej, BIM-mu, czy wymagań pożarowych. Ale jednocześnie poza lakonicznym powoływaniem się w wyjaśnieniach m.in. na doświadczenie i wysoką specjalizację personelu Odwołujący nie wskazał, którzy specjaliści posiadają kwalifikacje z jakich dziedzin i nie złożył żadnych dowodów potwierdzających te kwalifikacje,

jak też w ogóle nie wskazał, że właśnie z uwagi na ich „wielobranżowość” jest w stanie wykonać zamówienie za pomocą tylko czterech osób i to pozwala mu na istotne obniżenie ceny oferty. Taka argumentacja ani dowody w ogóle nie pojawiły się w wyjaśnieniach z 18.03.2026 r. Natomiast powoływanie się na nie (zresztą nadal bez dowodów) dopiero w postępowaniu odwoławczym jest już działaniem spóźnionym, co Izba wielokrotnie stwierdzała w swoim orzecznictwie (por. wyrok Izby z dnia 10.01.2024 r. o sygn. akt KIO 3817/23, w którym wskazano: „w toku postępowania odwoławczego nie można już uzupełnić uprzednio złożonych wyjaśnień, w tym zgłosić dowodów, gdyż kognicja Izby ogranicza się do zbadania w kontekście zarzutów odwołania, czy wyjaśnienia złożone zamawiającemu zostały przez niego prawidłowo ocenione”).

Tym samym w ocenie Izby, Zamawiający słusznie powziął wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia za pomocą czterech osób ze stawkami wynagrodzenia istotnie niższymi (średnio 95,49 zł) niż obowiązujące na rynku („stawki godzinowe dla Technologów/Ekspertów ds. przetwarzania odpadów kształtują się na poziomie 165,00 - 300,00 zł/h, dla prawników na poziomie 175,00 - 300,00 zł/h, specjalistów ds. ochrony środowiska na poziomie min. 125,00 zł/h, branżystów specjalizujących się w jednej branży na poziomie min. 125,00-140,00 zł/h, a w przypadku wielobranżystów stawki te są odpowiednio wyższe”). Przy czym argumentacja Odwołującego, zgodnie z którą zastosowana przez niego stawka dla Technologa ds. przetwarzania odpadów, po uwzględnieniu 25% kosztów pośrednich i 40% zysku, wynosi 167,11 zł/h, a więc mieści się w „widelkach” Zamawiającego, jest nieprzekonująca, ponieważ oparta jest na doliczeniu kosztów pośrednich i zysku, a ponadto nie uwzględnia (podnoszonego przez Odwołującego) posiadania przez ww. specjalistę kwalifikacji w wielu dziedzinach, co zwykle wymaga zapłacenia mu wyższej stawki. Tymczasem właśnie na „wielobranżowości” wskazanych specjalistów Odwołujący buduje przecież swoją linię obrony, ale ani jej ani możliwości obniżenia z tego powodu kosztów nie wykazał.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do kwestii „świętej zasady” interpretowania niejasności SWZ na korzyść wykonawców, Izba wskazuje, że w niniejszej sprawie nie ma żadnych niejasności i sam Odwołujący takich niejasności w treści SWZ nie wskazał. Natomiast wezwanie do złożenia wyjaśnień i dowodów było jasne i szczegółowe, a obowiązek wykazania, że cena nie jest rażąco niska spoczywa na wykonawcy zarówno w postępowaniu o udzielenie zamówienia (art. 224 ust. 5 ustawy Pzp), jak i w postępowaniu odwoławczym przed Izbą (art. 537 pkt 1 ustawy Pzp).

Przechodząc z kolei do kwestii posiadanego przez Odwołującego doświadczenia, w tym uzyskanego w ramach realizacji zamówień na rzecz Zamawiającego, Izba wyjaśnia, że nawet największe doświadczenie wykonawcy i nienaganna opinia na rynku, nie zwalniają go z obowiązku przedstawienia takich wyjaśnień i dowodów dotyczących ceny jego oferty, które pozwolą zamawiającemu ustalić w szczególności: w jaki sposób została ukształtowana cena oferty, jakie są poszczególne koszty, które się na nią składają, z czego wynika taka a nie inna wysokość tych kosztów, jakie czynniki pozwoliły na obniżenie tej ceny. Innymi słowy: nawet najlepsza dotychczasowa współpraca z danym zamawiającym nie może być podstawą oceny wyjaśnień wykonawcy jako wystarczających w sytuacji, gdy w rzeczywistości one takie nie są. Wykonawcy współpracujący już z danym zamawiającym nie mogą być bowiem lepiej traktowani niż wykonawcy, którzy dotychczas nie wykonywali dla niego żadnych zamówień. Oparcie się więc zamawiającego na dobrym doświadczeniu i zawodowej „znajomości” z danym wykonawcą, w oderwaniu od wyjaśnień i dowodów, które przedstawił on w ramach wyjaśnień ceny oferty, prowadziłoby do naruszenia zasady przejrzystości postępowania, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp).

Reasumując, Izba stwierdziła, że Zamawiający nie naruszył art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzucając ofertę Odwołującego i oddaliła odwołanie jako niezasadne, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1 i art. 553 ustawy Pzp.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska Stron i Przystępującego przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie. Izba pominęła dowód złożony przez Przystępującego w postaci kalkulacji ceny jego własnej oferty, ponieważ zarzuty odwołania nie dotyczyły tej oferty, zatem nie podlegały ocenie Izby (art. 555 ustawy Pzp) i w związku z tym dowód ten nie miał istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 531 ustawy Pzp).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z § 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca