

WYROK

Warszawa, dnia 3 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Instytut Zrównoważonego Rozwoju Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku w postępowaniu prowadzonym przez Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne „LECH” Spółka z o.o. z siedzibą w Białymstoku przy udziale wykonawcy Sweco Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu - uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. zalicza do 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 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione 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:

Sygn. akt: KIO 2345/26

Uzasadnienie

Zamawiający Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne „LECH” Spółka z o.o. z siedzibą w Białymstoku (dalej „Zamawiający”) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”), w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Pełnienie funkcji wielobranżowego Inżyniera Nadzoru Umów dla inwestycji pn.: „Budowa Parku Wodnego (Basenu Miejskiego) w Białymstoku” (DUUE:727484-2025 Numer wydania Dz.U. S: 212/2025).

W dniu 18 maja 2026 r. wykonawca Instytut Zrównoważonego Rozwoju Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności odrzucenia jego oferty oraz czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Sweco Polska sp. z o.o.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego z powodu rzekomego zawarcia w niej rażąco niskiej ceny oraz uznanie, że wyjaśnienia złożone przez Odwołującego nie uzasadniają wysokości zaoferowanej ceny, podczas gdy Zamawiający jednocześnie dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty konkurencyjnej zawierającej cenę zbliżoną do ceny zaoferowanej przez Odwołującego, co świadczy o dokonaniu przez Zamawiającego oceny ofert w sposób niekonsekwentny, nierówny i naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców polegającego na zastosowaniu podwójnych standardów oceny,

2) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na uznanie, że oferta zawiera rażąco niską cenę, a złożone wyjaśnienia nie uzasadniają

podanej ceny, podczas gdy Odwołujący – adekwatnie do specyfiki usług oraz postanowień dokumentacji zamówienia, w tym zmian SWZ wprowadzonych przez Zamawiającego – wykazał, że zaoferowana cena pokrywa koszty realizacji zamówienia, zaś Zamawiający błędnie ocenił te wyjaśnienia, odwołując się do niewynikających z dokumentów zamówienia wymogów metodologicznych, czym naruszył zasady przejrzystości i proporcjonalności.

Odwołujący wniósł o:

- unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez Sweco Polska sp. z o.o.,
- unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu i przy uwzględnieniu kryteriów oceny określonych w Specyfikacji Warunków Zamówienia wybór oferty, która uzyska największą ilość punktów tj. oferty Odwołującego.

Pismem z dnia 24 czerwca 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Przystąpienie do postępowania po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Sweco Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej: „Przystępujący”).

Stanowisko w sprawie Przystępujący przedstawił w piśmie z dnia 28 czerwca 2026 r. Wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Na podstawie dokumentacji postępowania Izba ustaliła, że pismem z dnia 4 marca 2026 r. Zamawiający wezwał Odwołującego, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia stosownych dowodów, w celu ustalenia, czy zaoferowana cena lub jej istotne części składowe nie są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W piśmie tym Zamawiający wskazał następujący zakres wyjaśnień i dowodów:

„Zamawiający wzywa do przedstawienia szczegółowych wyjaśnień oraz stosownych dowodów, które pozwolą ustalić, że oferta:

- 1)spełnia wszystkie wymagania określone w Specyfikacji Warunków Zamówienia, w tym w Opisie Przedmiotu Zamówienia (Tom III SWZ), oraz
- 2)obejmuje pełen koszt wykonania zamówienia, w tym wszystkie koszty towarzyszące jego realizacji.

W szczególności należy wskazać:

- 1.Zamawiający wymaga przedstawienia szczegółowej kalkulacji cenowej dla każdego z niżej wymienionych elementów, ze wskazaniem założeń dotyczących liczby roboczogodzin poszczególnych członków Zespołu Nadzoru oraz stawek ich wynagrodzenia. Do wyjaśnień należy dołączyć stosowne dowody potwierdzające realność przyjętych założeń kalkulacyjnych. Wykonawca winien wykazać, czy i w jaki sposób w cenie oferty zostały uwzględnione następujące części składowe:
 - 1)zapewnienie, utrzymanie i zarządzanie kompletnym, wielobranżowym Zespołem Nadzoru
(w tym Inżyniera Rezydenta oraz wszystkich niezbędnych inspektorów i specjalistów, m.in. ds. rozliczeń i ds. prawnych) przez cały okres realizacji Usługi (Etapy I-III), z uwzględnieniem pełnych kosztów pracowniczych wynikających z pracy w godzinach nadliczbowych, nocnych oraz w dni wolne od pracy;
 - 2)pokrycie kosztów związanych ze spełnieniem wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę Specjalisty ds. rozliczeń;
 - 3)zakres zaangażowania czasowego Inżyniera Rezydenta w poszczególnych etapach realizacji Usługi oraz zaangażowania czasowego pozostałych członków Zespołu Nadzoru w zakresie gwarantującym należyte sprawowanie nadzoru nad Usługą Projektowania oraz nadzoru inwestorskiego nad wykonywanymi robotami budowlanymi, w szczególności w trakcie realizacji frontu robót budowlanych, w tym obecności poszczególnych członków Zespołu Nadzoru na terenie budowy;
 - 4)pokrycie kosztów związanych z inspekcjami na terenie budowy w zakresie i częstotliwości wymaganej w OPZ (Tom III SWZ);

- 5) pokrycie kosztów organizacji, uczestnictwa i przewodniczenia naradom dotyczącym postępu robót (rady budowy) wraz ze sporządzaniem protokołów z tych narad i przekazywania ich pozostałym uczestnikom;
 - 6) pokrycie kosztów uczestnictwa w odbiorze i rozliczaniu Usługi Projektowania oraz Robót w zakresie i częstotliwości wymaganej w OPZ (TOM III SWZ), a także udziale w przekazywaniu wykonanych obiektów, maszyn i urządzeń;
 - 7) udział w przygotowywaniu dokumentów niezbędnych do pozyskania finansowania zewnętrznego, w szczególności studium wykonalności i wniosków o dofinansowanie oraz przygotowywaniu dokumentów niezbędnych do rozliczenia z instytucjami finansującymi Inwestycję, zgodnie z wyznaczonymi przez te instytucje terminami i wymaganiami/wytocznymi;
 - 8) zorganizowanie, wynajęcie, pełne wyposażenie (w sprzęt biurowy, telekomunikacyjny, oprogramowanie itp.) oraz utrzymanie (w tym media, czynsz, ubezpieczenie) biura INU zlokalizowanego w promieniu maksymalnie 15 km od miejsca realizacji Inwestycji, wyłącznie w okresie realizacji Etapu II;
 - 9) zapewnienie personelowi wszelkich niezbędnych środków transportu i łączności oraz pokrycie kosztów podróży służbowych i ewentualnego zakwaterowania;
 - 10) koszty uzyskania i utrzymania (w tym ewentualnego przedłużenia) wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej na sumę ubezpieczeniową nie niższą niż 3-krotność kwoty maksymalnego ryczałtowego wynagrodzenia netto oraz wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnie z § 10 Wzoru Umowy (Tom II SWZ);
 - 11) udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane, w tym pełnienie funkcji biegłego komisji przetargowej oraz ewentualnego konsultanta/biegłego w postępowaniu odwoławczym przed KIO;
 - 12) sporządzenie, drukowanie (w wymaganej liczbie egzemplarzy), archiwizowanie i dostarczanie Zamawiającemu wszystkich wymaganych raportów (Otwarcia, Miesięcznych, Zakończenia Etapu, Zamknięcia, Technicznych, Dotyczących sporu) oraz wszelkiej dokumentacji fotograficznej, w tym koszty ewentualnego wdrożenia i obsługi oprogramowania wymaganego przez instytucje finansujące;
 - 13) ryzyko i koszty świadczenia Usługi w przypadku wydłużenia terminu realizacji Umowy na Roboty, w tym koszty nadzoru nad robotami dodatkowymi i zamiennymi, w ramach maksymalnego 48-miesięcznego terminu realizacji Usługi INU;
 - 14) koszty związane z obsługą roszczeń i sporów z Wykonawcami Umów (w tym prowadzenie mediacji i sporządzanie Raportów dotyczących sporu), obsługą skarg osób trzecich oraz wsparciem Zamawiającego w przypadku kontroli zewnętrznych;
 - 15) wynagrodzenie za przeniesienie na Zamawiającego całości autorskich praw majątkowych oraz praw zależnych do wszelkich Utworów (w tym raportów) powstałych w ramach Usługi, wraz z kosztami pozyskania tych praw od twórców;
 - 16) koszty związane z realizacją obowiązków gwarancyjnych i rękojmi na wykonane Usługi INU przez okres 2 lat od daty zatwierdzenia Raportu zamknięcia;
 - 17) wycenę Opcji obejmującej udział w przeglądach gwarancyjnych i przeglądzie pogwarancyjnym (w łącznej liczbie nie większej niż 7 przeglądów) oraz sporządzenie z nich protokołów;
 - 18) wszelkie opłaty publicznoprawne, podatki oraz inne koszty niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania zamówienia, nawet jeśli nie zostały wprost wymienione w dokumentach zamówienia, a są konieczne do realizacji Usługi zgodnie z jej celem i zasadami sztuki inżynierskiej.
2. Czy i w jaki sposób Wykonawca przewidział oraz uwzględnił ryzyka związane z realizacją przedmiotu zamówienia? Należy wymienić zidentyfikowane ryzyka oraz wskazać konkretne kwoty (rezerwy finansowe) ujęte w kalkulacji ceny dla każdego z tych ryzyk.
3. Czy i w jaki sposób Wykonawca uwzględnił w kosztach oferty swój zysk?
4. Czy i w jaki sposób w kalkulacji ceny zostały uwzględnione koszty pracy, w tym w szczególności:
- a) czy wartość przyjęta do ustalenia ceny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie (zgodnie z art. 224

ust. 3 pkt 4) ustawy Pzp),

b) zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie (zgodnie z art. 224 ust. 3 pkt 6) ustawy Pzp).

W ramach powyższego Zamawiający wymaga przedstawienia kalkulacji całkowitego kosztu zaangażowania personelu (obejmującego wynagrodzenie brutto oraz wszelkie obciążenia publicznoprawne i inne koszty ponoszone przez Wykonawcę), wraz z wykazaniem przyjętych założeń dotyczących wymiaru czasu pracy oraz uwzględnienia kosztów zapewnienia ciągłości świadczenia Usługi w okresach nieobecności personelu wynikających z przepisów prawa pracy lub zdarzeń losowych, zgodnie z wymaganiami dyspozycyjności określonymi w OPZ (Tom III SWZ)."

Odwołujący udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie Zamawiającego pismem z dnia 13 marca 2026 r. W ramach wyjaśnień Odwołujący przedstawił kalkulację ceny. Wraz z pismem zawierającym wyjaśnienia Odwołujący przekazał dowody (referencje z zakończonych realizacji, zestawienie kosztów z podziałem na Etapy, kalkulację kosztów w przypadku skorzystania z prawa opcji, oferty otrzymane od brokera ubezpieczeniowego, referencje dla członka personelu, oświadczenia osób skierowanych do realizacji zamówienia, referencje z wybranych realizacji dokumentujące należyte pełnienie przez poszczególne osoby wchodzące w skład zespołu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, deklarację podatkową, umowy najmu na potrzeby biura inżyniera Kontraktu, listę pracowników, zestawienie kosztów zamówienia podstawowego oraz opcji).

Pismem z dnia 8 maja 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Pismem z dnia 8 maja 2026 r. Zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Czynność odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający uzasadnił w następujący sposób:

Zamawiający stwierdza, że Wykonawca Instytut Zrównoważonego Rozwoju Sp. z o. o. nie sprostął ciążącemu na nim z mocy art. 224 ust. 5 ustawy Pzp ciężarowi dowodowemu. Przedłożone wyjaśnienia charakteryzują się lakonicznością oraz całkowitym brakiem weryfikowalnej metodologii w kluczowych aspektach cenotwórczych. Powyższe stanowisko Zamawiającego uzasadniają następujące okoliczności.

Zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia, Zamawiający wymagał zatrudnienia na podstawie umowy o pracę Specjalisty do spraw rozliczeń. W wezwaniu z dnia 4 marca 2026 r. nałożono na Wykonawcę obowiązek wykazania zgodności wyceny z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Wykonawca nie odniósł się do tego wymogu. W przedstawionej tabeli (Zestawienie kosztów) Wykonawca wskazał dla Specjalisty do spraw rozliczeń (M. Żuk.) zagregowaną kwotę ryczałtową w wysokości 192 000,00 zł dla zamówienia podstawowego. Wykonawca nie przedstawił szczegółowej kalkulacji kosztów zatrudnienia, nie wskazał liczby roboczogodzin, ani nie wyodrębnił obowiązkowych obciążeń publicznoprawnych (w tym składek ZUS po stronie pracodawcy). Brak wykazania całkowitych kosztów pracodawcy uniemożliwia Zamawiającemu stwierdzenie zgodności wyceny z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu i ubezpieczeniach społecznych. W konsekwencji brak jest możliwości zweryfikowania, czy przyjęta przez Wykonawcę kwota obejmuje wszystkie obligatoryjne składniki kosztów pracy, co uniemożliwia ocenę zgodności wyceny z przepisami prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp.

Przedłożone przez Wykonawcę dokumenty nazwane „Zobowiązaniami” nie spełniają wymogu weryfikowalności uzasadnienia ceny. Stanowią one wyłącznie jednostronne oświadczenia osób przewidzianych przez Wykonawcę do realizacji zamówienia o gotowości wykonania usług za z góry określoną kwotę ryczałtową. Zamawiający nie kwestionuje samego faktu złożenia deklaracji współpracy przez wskazane osoby, jednakże dokumenty te – w braku przedstawienia ich podstaw kalkulacyjnych – nie pozwalają na ocenę, czy przyjęte wynagrodzenia odpowiadają rzeczywistemu nakładowi pracy oraz warunkom rynkowym. Wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających mechanizm kalkulacji tych ryczałtów (brak wskazania planowanej liczby godzin niezbędnej do realizacji powierzonych zadań oraz rynkowej stawki godzinowej dla poszczególnych etapów). Arbitralność przedstawionych kwot obrazuje ponadto wycena zaangażowania Inżyniera Rezydenta, którego miesięczne ryczałtowe wynagrodzenie zaplanowano na poziomie 8 000,00 zł netto w Etapach I i II, po czym obniżono do 5 000,00 zł netto w Etapie III, bez przedstawienia jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia czy wskazania odmiennych założeń co do wymiaru czasu pracy dla tego etapu. Zamawiający wskazuje, że oświadczenia osób fizycznych (zobowiązania), bez przedstawienia ich własnych, szczegółowych kalkulacji uwzględniających uwarunkowania rynkowe, traktowane są jedynie jako dowód na istnienie deklaracji współpracy za określoną kwotę, a nie jako obiektywny dowód na realność ceny.

W wezwaniu z dnia 4 marca 2026 r. Zamawiający wymagał wykazania założeń dotyczących wymiaru czasu pracy oraz

kosztów zapewnienia ciągłości świadczenia Usługi w okresach nieobecności personelu. Wykonawca nie odniósł się do żądania merytorycznego w tym zakresie. W odniesieniu do większości specjalistów w Zespole Nadzoru (poza Inżynierem Rezydentem) Wykonawca ograniczył się do podania zryczałtowanych kwot wynagrodzenia, nie wskazując przyjętego do kalkulacji zaangażowania czasowego (w roboczegodzinach), co uniemożliwia Zamawiającemu weryfikację stawki godzinowej. Dodatkowo, odnosząc się do kwestii ciągłości usług (w tym pracy w godzinach nadliczbowych i w dni wolne), Wykonawca wprowadził do kalkulacji pozycję „Rezerwa” (wynoszącą w zależności od etapu od 9% do 23% kosztów). Zamawiający stwierdza, że Wykonawca zaniechał identyfikacji konkretnych ryzyk przypisanych do przedmiotu zamówienia. Zastosowanie ogólnikowego narzutu procentowego, bez przedstawienia matematycznych założeń, z czego ten procent wynika (np. uśrednionej liczby dni urlopowych do zastępstwa, założonej w kalkulacji rezerwy w roboczegodzinach pomnożonej przez stawkę), uniemożliwia Zamawiającemu ocenę, czy kwota ta jest realna i wystarczająca. Zastosowanie ryczałtowego narzutu procentowego, bez wykazania jego struktury, uniemożliwia ocenę, czy uwzględnia on rzeczywiste ryzyka kontraktowe, czy też ma charakter arbitralny. Brak wyczerpującego odniesienia się do istotnych elementów wezwania Zamawiającego i poprzestanie na ogólnikach należy traktować jako niewypełnienie obowiązku wyjaśnienia ceny, co w świetle art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obciąża wyłącznie wykonawcę.

Wykonawca powołał się na posiadanie tytułu własności do lokalu biurowego przy ul. Elewatorskiej 17/1 w Białymstoku, co miało w jego ocenie znacząco obniżyć koszty logistyczne i organizacyjne. Zamawiający poddał analizie załączone na tę okoliczność dowody w postaci deklaracji podatkowej oraz umowy najmu (Załącznik nr 7). Zamawiający wskazuje, że przedłożona przez Wykonawcę deklaracja podatkowa (formularz DN-1) potwierdza jedynie fakt ponoszenia obciążeń publicznoprawnych z tytułu podatku od nieruchomości. Z kolei załączona umowa najmu lokalu dotyczy – jak wprost przyznaje sam Wykonawca w treści wyjaśnień – inwestycji historycznej, tj. „zakończonego już zadania” (budowy obwodnicy Bielska Podlaskiego). Dokument ten ma zatem charakter wyłącznie retrospektywny i dowodzi ewentualnie faktu, że lokal ten był w przeszłości przystosowany do celów biurowych. W żaden sposób nie obrazuje on natomiast i nie udowadnia mechanizmu kalkulacji kosztów (ani realnych oszczędności) dla obecnie badanego zamówienia. W konsekwencji wskazane dokumenty nie potwierdzają istnienia realnych oszczędności kosztowych możliwych do uwzględnienia w kalkulacji ceny oferty. Co więcej, twierdzenie Wykonawcy o braku dodatkowych kosztów biura stoi w wewnętrznej sprzeczności z jego własnymi wyjaśnieniami, w których wskazał, że prowadzenie biura INU wygeneruje „zwiększone zużycie mediów czy też koszty wydruków, papieru itd.”. Koszty te zostały jednak przez Wykonawcę ukryte w ogólnikowej i zagregowanej kwocie ryczałtowej „Inne koszty, w tym administracyjno-biurowe”. Zaniechanie udokumentowania i czytelnego wyliczenia w ujęciu matematycznym realnego wpływu posiadania własnego lokalu na obniżenie zaoferowanej ceny, w kontekście skumulowania wszystkich nakładów do jednego agregatu kosztowego, powoduje, że oświadczenia te pozostają nieweryfikowalną deklaracją. Duża część samych wyjaśnień polega na przytaczaniu zakresu obowiązków z Opisu Przedmiotu Zamówienia oraz ogólnych deklaracjach o posiadanym doświadczeniu, co nie uzasadnia mechanizmu wyliczenia ceny w ujęciu rynkowym.

Odnosząc się do pozostałych dowodów przedłożonych przez Wykonawcę, tj. załączników nr 4 i 6 (referencje), Zamawiający wskazuje, że dokumenty te potwierdzają wyłącznie ogólne doświadczenie i wysokie kwalifikacje zawodowe personelu i firmy. Zamawiający zwraca ponadto uwagę, że wbrew twierdzeniom Wykonawcy o „doświadczeniu przy realizacji podobnych kontraktów”, przedłożone referencje nie odnoszą się do realizacji inwestycji o zbliżonym stopniu złożoności technologicznej, co dodatkowo nie potwierdza argumentacji Wykonawcy, iż doświadczenie to stanowi czynnik pozwalający na istotne obniżenie kosztów realizacji zamówienia. Powołanie się na powszechne doświadczenie zawodowe i renomę, bez wykazania w sposób mierzalny i matematyczny, w jaki sposób czynniki te przekładają się na konkretne obniżenie kosztów realizacji badanego zamówienia, jest niewystarczające do wykazania rzetelności kalkulacji. Przedłożone referencje nie stanowią dowodu w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, wobec czego nie posiadają waloru dowodowego zdolnego obalić domniemania rażąco niskiej ceny zaoferowanej przez Wykonawcę. Zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na odtworzenie mechanizmu kalkulacji ceny ani na weryfikację jej kluczowych składników, co uniemożliwia uznanie, że cena oferty została skalkulowana w sposób rzetelny i zapewniający należyte wykonanie zamówienia.

W ocenie Zamawiającego, złożone przez Wykonawcę Instytut Zrównoważonego Rozwoju Sp. z o.o. wyjaśnienia wraz z załączonymi dokumentami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny i nie obalają domniemania zaoferowania ceny rażąco niskiej. Przedłożone wyjaśnienia zawierają wprawdzie zestawienie kosztów, jednak przedstawione dane mają charakter zagregowany i nie zostały powiązane z weryfikowalnymi założeniami kalkulacyjnymi, co uniemożliwia odtworzenie mechanizmu kalkulacji ceny oraz ocenę realności przyjętych wartości. W szczególności Zamawiający ustalił, że przedstawione koszty pracy personelu, w tym specjalistów, nie zostały rozpisane na elementy składowe (brak wskazania liczby roboczegodzin, stawek jednostkowych oraz narzutów publicznoprawnych), co uniemożliwia ocenę ich adekwatności oraz zgodności z przepisami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych; załączone „zobowiązania” osób

przewidzianych do realizacji zamówienia mają charakter deklaracyjny i potwierdzają jedynie akceptację określonych kwot ryczałtowych, nie zawierając żadnych elementów kalkulacyjnych pozwalających na ocenę rynkowości i realności tych wartości; koszty ujęte w pozycjach o charakterze zbiorczym, w tym „inne koszty” oraz „rezerwa”, zostały określone wskaźnikowo, bez identyfikacji konkretnych czynników kosztotwórczych oraz bez przedstawienia metodologii ich wyliczenia, co nadaje im charakter nieweryfikowalny; a ponadto Wykonawca nie odniósł się w sposób wyczerpujący do istotnych elementów wezwania Zamawiającego, w szczególności w zakresie założeń dotyczących czasu pracy oraz zapewnienia ciągłości świadczenia usług.

Stanowisko Izby:

Odnosząc się do zarzutów odwołania trzeba na wstępie zaznaczyć, że oceny udzielonych przez wykonawcę wyjaśnień należy dokonywać uwzględniając treść wezwania wystosowanego w tym zakresie przez zamawiającego do wykonawcy. Przepisy ustawy Pzp nie ograniczają zamawiającemu co do treści tego wezwania. W art. 224 ust. 3 ustawy Pzp wskazano czego w szczególności mogą dotyczyć wyjaśnienia. Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Pzp, 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. Oczywiście zakres wymaganych informacji musi mieć znaczenie dla oceny sposobu wyliczenia ceny przez wykonawcę. Czynność polegająca na wezwaniu wykonawcy do udzielenia wyjaśnień (w tym treść tego wezwania) może zostać zaskarżona odwołaniem do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. W niniejszej sprawie zamawiający wymagał udzielenia bardzo szczegółowych wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny. W związku z tym, Odwołujący, który nie zaskarżył czynności wezwania do udzielenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, powinien się do tego wezwania zastosować i udzielić wyjaśnień w wymaganym przez zamawiającego zakresie.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez bezzasadne odrzucenie jego oferty z powodu rzekomego zawarcia w niej rażąco niskiej ceny oraz uznanie, że wyjaśnienia złożone przez Odwołującego nie uzasadniają wysokości zaoferowanej ceny, podczas gdy Zamawiający jednocześnie dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty konkurencyjnej zawierającej cenę zbliżoną do ceny zaoferowanej przez Odwołującego. Odnosząc się do tego zarzutu należy podkreślić, że fakt zaoferowania przez wykonawców zbliżonej ceny nie oznacza, że oferty te należy tak samo ocenić – jako zawierające lub niezawierające rażąco niskiej ceny. O tym decyduje sposób kalkulacji ceny przez wykonawcę, wynikający z treści udzielonych wyjaśnień. Ponadto, podstawa do odrzucenia oferty może zostać stwierdzona wobec nieudzielenia przez wykonawcę wystarczających wyjaśnień. Oczywiście, w każdym przypadku należy rozważyć możliwość wezwania wykonawcy do udzielenia uzupełniających wyjaśnień, jednakże zarzut zaniechania wystosowania przez zamawiającego takiego wezwania nie został postawiony. Sporą część uzasadnienia odwołania Odwołujący poświęcił porównaniu poszczególnych fragmentów wyjaśnień Odwołującego i Przystępującego. Należy jednak zauważyć, że oceny wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny należy dokonywać biorąc pod uwagę całą ich treść wraz z przedstawionymi przez wykonawcę dowodami. Ponadto, Odwołujący nie podniósł zarzutu zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego. W związku z tym, twierdzenia przedstawione w tym zakresie w uzasadnieniu odwołania nie mogą mieć istotnego znaczenia dla wyniku postępowania. Nawet jeśliby uznać, że w pewnym zakresie Przystępujący nie przedstawił wystarczających wyjaśnień, to nie mogłoby to doprowadzić do odrzucenia jego oferty (gdyż taki zarzut nie został postawiony) ani do innej oceny wyjaśnień Odwołującego. Odwołaniem została zaskarżona czynność odrzucenia oferty Odwołującego i ta czynność podlega ocenie w postępowaniu odwoławczym.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez bezzasadne odrzucenie jego oferty z uwagi na uznanie, że oferta zawiera rażąco niską cenę, a złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej ceny, podczas gdy Odwołujący – adekwatnie do specyfiki usług oraz postanowień dokumentacji zamówienia, w tym zmian SWZ wprowadzonych przez Zamawiającego – wykazał, że zaoferowana cena pokrywa koszty realizacji zamówienia, zaś Zamawiający błędnie ocenił te wyjaśnienia, odwołując się do niewynikających z dokumentów zamówienia wymogów metodologicznych, czym naruszył zasady przejrzystości i proporcjonalności. Odnosząc się do tego zarzutu należy przypomnieć poczynioną na wstępie uwagę, że Odwołujący, który nie zaskarżył czynności wezwania do udzielenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, powinien się do tego wezwania zastosować i udzielić wyjaśnień w wymaganym przez zamawiającego zakresie.

Izba pomija ogólne uwagi Zamawiającego dotyczące udzielonych wyjaśnień i przedstawione w tym zakresie stanowisko Odwołującego, gdyż nie mają one istotnego znaczenia dla oceny czynności odrzucenia oferty tego wykonawcy.

Pkt 2.2 uzasadnienia odwołania – Odwołujący nie zgodził się ze stanowiskiem Zamawiającego, że nie odniósł się do wymogu wykazania zgodności wyceny z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Izba podzieliła w tym zakresie stanowisko Zamawiającego, że przedstawione wyjaśnienia należy uznać za niewystarczające. Słuszne są twierdzenia

Zamawiającego przedstawione w odpowiedzi na odwołanie:

„Zamawiający nie kwestionuje, że Odwołujący w wyjaśnieniach wskazał kwotę 4 000,00 zł netto miesięcznie dla Specjalisty ds. rozliczeń oraz łączną kwotę 192 000,00 zł netto dla tej funkcji w zamówieniu podstawowym. Zamawiający nie pominął również twierdzenia Odwołującego, że koszty związane z zatrudnieniem ponad wynagrodzenie wypłacane bezpośrednio pracownikowi zostały ujęte w pozycji „Inne koszty, w tym administracyjno-biurowe”.

Istota zastrzeżeń Zamawiającego polegała jednak na tym, że powyższe wyjaśnienie nie pozwalało na obiektywną weryfikację pełnego kosztu zatrudnienia pracownika po stronie pracodawcy. Samo wskazanie kwoty wynagrodzenia netto nie pozwalało ustalić całkowitego kosztu pracodawcy, obejmującego w szczególności wynagrodzenie brutto, obowiązkowe składki finansowane przez pracodawcę, pozostałe obciążenia publicznoprawne oraz koszty wynikające z organizacji pracy pracownika w całym okresie realizacji zamówienia.

Nie można również uznać za wystarczające ogólnego twierdzenia, że dodatkowe koszty zatrudnienia zostały ujęte w pozycji „Inne koszty, w tym administracyjno-biurowe”. Pozycja ta obejmowała również inne kategorie kosztów, niezwiązane wyłącznie z zatrudnieniem Specjalisty ds. rozliczeń. Odwołujący nie przedstawił analitycznego rozbicia tej pozycji, nie wskazał, jaka jej część przypada na obciążenia publicznoprawne związane z zatrudnieniem Specjalisty ds. rozliczeń, a jaka na pozostałe koszty administracyjne, biurowe, organizacyjne lub inne koszty realizacji zamówienia.

W konsekwencji Zamawiający nie miał możliwości zweryfikowania, czy pozycja „Inne koszty, w tym administracyjno-biurowe” rzeczywiście obejmuje pełne koszty pracodawcy związane z zatrudnieniem Specjalisty ds. rozliczeń, ani jaka część tej pozycji odpowiada poszczególnym kategoriom kosztów, bez wykazania ich rzeczywistej wysokości i sposobu kalkulacji.”

Odwołujący stwierdził w odwołaniu, że brak wyodrębnionej, osobno nazwanej pozycji kosztów nie oznacza braku ujęcia kosztu, lecz zastosowanie jednolitej, ekonomicznie uzasadnionej metodyki kalkulacji ceny, mieszczącej się w granicach swobody wykonawcy co do swobody szacowania i rozłożenia kosztów. Należy zgodzić się z Odwołującym, że fakt niewyodrębnienia konkretnych kosztów w ramach wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny nie oznacza automatycznie, że koszty te nie zostały przez wykonawcę uwzględnione przy dokonywaniu kalkulacji ceny, jednakże zaniechanie jednoznacznego wskazania tych kosztów w wyjaśnieniach ma istotne znaczenie dla ich oceny. Ustalenia, czy wystąpiła podstawa odrzucenia oferty, dokonuje się bowiem na podstawie treści wyjaśnień wykonawcy.

Zamawiający wyjaśnił, że wymagał wskazania liczby roboczogodzin pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę w celu weryfikacji realnego nakładu pracy przewidzianego dla danej funkcji, zakresu zaangażowania osoby na poszczególnych etapach realizacji usługi oraz adekwatności przyjętej kwoty do obowiązków wynikających z dokumentów zamówienia. Jakkolwiek Odwołujący nie zaskarżył skierowanego do niego wezwania i w związku z tym obowiązany był do podania wymaganych informacji, to zdaniem składu orzekającego Izby niepodanie tych informacji nie może mieć przesądzającego znaczenia dla oceny wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny. Słusznie zauważył Odwołujący, że wynagrodzenie pracownika etatowego ustalane jest w odniesieniu do pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy, a nie do faktycznie wypracowanej liczby godzin przy konkretnych czynnościach w ramach projektu.

Pkt 2.3 uzasadnienia odwołania – Odwołujący nie zgodził się ze stanowiskiem Zamawiającego, że złożone jako dowody oświadczenia członków personelu dotyczące wynagrodzenia ryczałtowego należy uznać za niewystarczające wobec nieprzedstawienia podstaw kalkulacyjnych przyjętych kwot. Zdaniem składu orzekającego Izby za słuszne należy uznać stanowisko Zamawiającego, że przyjęte konkretne kwoty wynagrodzeń członków personelu muszą być oparte na założeniach kalkulacyjnych dotyczących zakresu i intensywności pracy. Założenia te powinny być z kolei przyjęte na podstawie opisu przedmiotu zamówienia. Zaniechanie tego świadczy o nieprawidłowych sporządzeniu kalkulacji ceny. Okoliczność, że na chwilę dokonywania kalkulacji ceny nie został jeszcze sporządzony ostateczny harmonogram prac nie zwalnia wykonawcy z obowiązku dokonania rzetelnej kalkulacji ceny przy uwzględnieniu treści dokumentów zamówienia.

Pkt 2.4 uzasadnienia odwołania – Odwołujący za niezasadne uznał stanowisko Zamawiającego dotyczące konieczności uzasadnienia obniżenia wynagrodzenia Inżyniera Rezydenta na Etapie III. Odwołujący wskazał, że sam Zamawiający dokonał rozróżnienia w zakresie wypłaty wynagrodzenia ryczałtowego dokonując następującego podziału: Etap I – 35% ceny, Etap II – 55% Ceny, Etap III – 10% Ceny. Należy jednak zauważyć, że nie zostało przez Odwołującego wyjaśnione czy ww. podział odzwierciedla również zaangażowanie Inżyniera Rezydenta w realizację zamówienia. Skoro Odwołujący przyjął tożsame wynagrodzenie tego członka personelu na Etapie I i II, a zostało ono obniżone jedynie na Etapie III, to należy przyjąć wprost przeciwny wniosek. Kwestia ta nie została przez Odwołującego wyjaśniona ani na etapie badania ceny w postępowaniu o udzielenie zamówienia, ani w złożonym odwołaniu.

Pkt 2.5 uzasadnienia odwołania – Odwołujący za niesłuszne uznał stanowisko Zamawiającego, że zaniechał identyfikacji konkretnych ryzyk przypisanych do przedmiotu zamówienia. Skład orzekający Izby podzielił stanowisko Zamawiającego, że samo wskazanie ogólnej kwoty rezerwy dla poszczególnych Etapów realizacji zamówienia, bez wykazania przyjętych założeń kalkulacyjnych, w tym przypisanych do nich kategorii ryzyka, nie pozwala na dokonanie obiektywnej oceny czy kwoty te zostały przyjęte prawidłowo. W wezwaniu do wyjaśnienia ceny Zamawiający wprost wymagał przedstawienia informacji „2. Czy i w jaki sposób Wykonawca przewidział oraz uwzględnił ryzyka związane z realizacją przedmiotu zamówienia? Należy wymienić zidentyfikowane ryzyka oraz wskazać konkretne kwoty (rezerwy finansowe) ujęte w kalkulacji ceny dla każdego z tych ryzyk.”

Pkt 2.6, pkt 2.7 uzasadnienia odwołania – dot. braku wykazania istnienia realnych oszczędności w związku z posiadaniem tytułu własności do lokalu biurowego przy ul. Elewatorskiej. Skład orzekający Izby podzielił stanowisko Zamawiającego, że złożone w tym zakresie dowody potwierdzają fakt dysponowania ww. lokalem, a nie uzyskanie przez Odwołującego oszczędności mających znaczenie dla kalkulacji ceny. Ponadto, Odwołujący nie wyjaśnił w jakim zakresie koszty związane z funkcjonowaniem biura zostały uwzględnione w pozycji „Inne koszty, w tym administracyjno-biurowe”, która zawiera różne kategorie kosztów.

Pkt 2.8 uzasadnienia odwołania – dot. złożonych jako dowody do wyjaśnień referencji potwierdzających doświadczenie wykonawcy oraz członków personelu. Izba wskazuje, że tego rodzaju referencje nie przekładają się w żaden mierzalny sposób na dokonywanie oceny zaferowanej przez wykonawcę ceny. W związku z tym ani stanowisko Odwołującego, ani stanowisko Zamawiającego, nie mają w tym zakresie istotnego znaczenia dla niniejszej sprawy.

Podsumowując, Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia dotyczące sposobu wyliczenia ceny były – w świetle wystosowanego do tego wykonawcy wezwania Zamawiającego – niewystarczające do oceny czy cena została skalkulowana prawidłowo i pozwala na należyte wykonania wynagrodzenia.

Odrębną kwestią jest to, czy w tym stanie faktycznym sprawy zaistniały podstawy do wystosowania do Odwołującego wezwania do przedstawienia uzupełniających wyjaśnień. Jednakże zarzut zaniechania skierowania do Odwołującego takie wezwania nie został w odwołaniu postawiony. W związku z tym Izba nie dokonywała oceny w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 a *contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. 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: