

WYROK

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie: **Przewodniczący: Piotr Kozłowski**

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie **17 lipca 2026 r.** w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej **8 czerwca 2026 r.**

przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **BALZOLA Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, PAN Mediterranean Engineering Company LTD z siedzibą w Tel Awiw-Jafie (Izrael)** [„Odwołujący”]

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Budowa połączenia DK 87 z DW 969 wraz z budową mostu na rz. Dunajec w m. Nowy Sącz* (DW-DN-4-26-66/25)

prowadzonym przez zamawiającego: **Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie** [„Zamawiający”]

przy udziale po stronie Zamawiającego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **INTOP S.A. z siedzibą w Warszawie, Przedsiębiorstwo Drogowo Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy** [„Przystępujący”]

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża solidarnie Odwołujących, tj. zalicza w poczet tych kosztów kwotę 20000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołujących tytułem wpisu od odwołania.

Na niniejsze 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**.

Uzasadnienie

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie prowadzi na podstawie Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) {dalej również: „ustawa pzp”, „ustawa Pzp”, „ppz”, „Pzp”} w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia na roboty budowlane pn. *Budowa połączenia DK 87 z DW 969 wraz z budową mostu na rz. Dunajec w m. Nowy Sącz* (DW-DN-4-26-66/25).

Ogłoszenie o tym zamówieniu 7 lipca 2025 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej serii S nr 127 pod poz. 441004.

Wartość tego zamówienia jest powyżej progów unijnych.

27 maja 2026 r. Zamawiający zawiadomił drogą elektroniczną o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej wspólnie przez INTOP S.A. z siedzibą w Warszawie i Przedsiębiorstwo Drogowo Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy {dalej: „Konsorcjum Intop” lub „Przystępujący”}, a także o odrzuceniu oferty złożonej wspólnie przez BALZOLĘ Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, PAN Mediterranean Engineering Company LTD z siedzibą w Tel Awiw-Jafie {dalej: „Konsorcjum Balzola” lub „Odwołujący”}.

8 czerwca 2026 r. Odwołujący wnieśli odwołanie od powyższych czynności Zamawiającego.

Odwołujący zarzucili Zamawiającemu następujące naruszenia przepisów ustawy pzp:

1. Art. 239 ust. 1 – przez wybór oferty Konsorcjum Intop jako najkorzystniejszej, pomimo tego, że za najkorzystniejszą powinna zostać uznana oferta Konsorcjum Balzola.
2. Art. 226 pkt ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 – przez odrzucenie oferty Konsorcjum Balzola, pomimo tego, że jej cena nie jest rażąco niska, a złożone wyjaśnienia uzasadniają podaną w ofercie cenę.
3. Art. 16 pkt 1 i 3 – przez zaniechanie przeprowadzenia postępowania w sposób zgodny z zasadą uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. Unieważnienia wyboru oferty Konsorcjum Intop.
2. Unieważnienia odrzucenia oferty Konsorcjum Balzola.
3. Ponownego badania i oceny ofert.

W uzasadnieniu odwołania sprecyzowano powyższe zarzuty przez podniesienie okoliczności faktycznych i prawnych, które wzięto pod uwagę i odzwierciedlono dalej w zakresie, który miał znaczenie dla rozstrzygnięcia. Przy czym w niezbędnym zakresie odniesiono się również do nieuzasadnionych wniosków faktycznych i prawnych, które wprowadzone zostały przez Odwołującego.

W datowanych na 17 lipca 2026 r. odpowiedzi na odwołanie i piśmie procesowym Zamawiający i Przystępujący

zgodnie wnieśli o oddalenie odwołania, podnosząc okoliczności faktyczne i argumentację prawną, które uwzględniono i zrelacjonowano, jeżeli miały znaczenie dla sprawy.

Izba ustaliła, co następuje:

W piśmie z 27 maja 2026 r. Zamawiający następująco uzasadnił odrzucenie oferty Konsorcjum Balzola [pisownia oryginalna; dla zwiększenia czytelności wywodu inaczej podzielono na akapity i dodano podkreślenia]: ...została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy PZP, ponieważ zaoferowana przez tego Wykonawcę cena zawarta w tej ofercie stanowi cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia, jako że Wykonawca ten w wyniku udzielenia w ramach procedury wyjaśniającej wdrożonej na podstawie art. 224 ustawy PZP niekompletnych i nieprecyzyjnych wyjaśnień dotyczących ceny ofertowej, do złożenia których został wezwany, nie obalił powstałego w wyniku wdrożenia tej procedury domniemania prawnego istnienia rażąco niskiej ceny w kontekście wykazania jej realności (wbrew obowiązкови ciążącemu na nim zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP).

Zaoferowana przez wskazanego Wykonawcę cena ofertowa zawarta w przedmiotowej ofercie (w wysokości 164 660 986,78 zł) wydała się Zamawiającemu nierealna i budząca wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z SWZ (OPZ). Świadczył o tym w szczególności fakt dość znacznego odbiegania tej ceny od powiększonej o należny podatek od towarów i usług wartości zamówienia ustalonej przed wszczęciem postępowania – cena zawarta w tej ofercie odbiegała (była niższa) o 31,35 % od powiększonej o należny podatek od towarów i usług wartości zamówienia ustalonej przed wszczęciem postępowania. Zamawiający wobec zaistniałych realnych wątpliwości co do ceny tej oferty w trybie art. 224 ustawy PZP wystąpił zatem do Wykonawcy o udzielenie wyjaśnień, w tym przedłożenie dowodów, dotyczących wyliczenia przedmiotowej ceny – zgodnie z wytycznymi wynikającymi z przedmiotowej normy prawnej. Zamawiający w ramach wystosowanego wezwania wniósł o przedstawienie w ramach tych wyjaśnień szczegółowej kalkulacji zaoferowanej ceny ofertowej w rozbiciu na poszczególne składniki mające wpływ na wysokość ceny (w formie np. kosztorysu, który stanowił bazę / podstawę sporządzenia złożonego w ramach oferty formularza WWER) – przy uwzględnieniu aspektów wynikających z przepisu art. 224 ust. 3 ustawy PZP oraz określonych robót / prac / usług / materiałów / czynności / wydatków / elementów / składowych cenotwórczych objętych przedmiotem tego zamówienia. W treści wystosowanego wezwania podkreślona została również potrzeba uwzględnienia w składanych wyjaśnieniach m.in. szczególne przedstawienie kalkulacji kosztów prac i robót, które Wykonawca zamierza zrealizować z udziałem Podwykonawców, przedstawienia planowanego ze strony Wykonawcy sposobu zrealizowania zamówienia (poszczególnych jego elementów, w tym obiektów inżynierskich) ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu ewentualnej optymalizacji konkretnych rozwiązań projektowych, w tym wskazania konkretnych elementów / zakresów zadania, które Wykonawca zamierza zmodyfikować w ramach możliwości optymalizacji dopuszczonych przez Zamawiającego zgodnie z zapisami SWZ (OPZ), przedstawienia podstaw i założeń technicznych przyjętych przez Wykonawcę na potrzeby i w ramach zamiaru zoptymalizowania poszczególnych rozwiązań projektowych, oraz przedstawienia założeń kosztowych rozwiązań zoptymalizowanych wraz z kontekstem uwzględnienia w cenie ofertowej ryzyk związanych z niezdatnością, czy niemożnością wdrożenia (z różnych przyczyn) planowanych rozwiązań zoptymalizowanych.

W odpowiedzi na przedmiotowe wezwanie Wykonawca złożył wyjaśnienia dotyczące ceny ofertowej, które po dokonaniu ich całościowej analizy zostały uznane przez Zamawiającego za niekompletne, nieprzekonujące i niemogące świadczyć i potwierdzać realności i poprawności zaoferowanej ceny w związku z brakiem wyjaśnienia przez Wykonawcę wszystkich wymaganych kwestii rzutujących na ocenę ceny zawartej w złożonej przez niego ofercie oraz nieprzedstawienie wystarczających i miarodajnych informacji i dowodów, które potwierdzałyby poprawność skalkulowana ceny ofertowej w kontekście poszczególnych jej elementów.

Z przedłożonych przez Wykonawcę wyjaśnień wynika, iż przeważający zakres robót objętych niniejszym zamówieniem miałby być realizowany z udziałem Podwykonawców – ponad 91 % wartości ofertowej zadania mieliby wykonywać Podwykonawcy. W złożonych wyjaśnieniach Wykonawca przedstawił wycenę pozycji asortymentowych wyszczególnionych w złożonym wraz z ofertą formularzu Wycenionego Wykazu Elementów Rozliczeniowych (WWER) opartą wprost na pozyskanych ofertach Podwykonawców (które zostały przedłożone) oświadczając przy tym w ramach złożonych wyjaśnień, iż (cyt.) „Oferty podwykonawców zakładają kompleksowe wykonanie prac w danym zakresie obejmując zarówno robociznę, jak i materiały. Do wyliczenia ceny oferty (szczegółowa kalkulacja) przyjęto informacje wynikające z ofert podwykonawczych”.

Ani w samych wyjaśnieniach, ani też w ramach żadnego z przekazanych przez Wykonawcę w załączeniu do tych wyjaśnień dokumentów (m.in. wystosowanych zapytań ofertowych, czy pozyskanych ofert Podwykonawców) nie zostały jednak przedstawione założenia kalkulacyjne, wykaz prac, czy kalkulacja wyliczenia cen zaoferowanych / zawartych w ofertach podwykonawczych (w rozbiciu na poszczególne składniki mające wpływ na wysokość cen zawartych w tych ofertach), stąd też nie jest wiadomo, co dokładnie zawierają owe oferty podwykonawcze, co obejmują zaoferowane w nich ceny oraz w jaki sposób zostały one ustalone /skalkulowane. W kontekście aspektu weryfikowalności cen

zaoferowanych przez Podwykonawców Wykonawca w ramach złożonych wyjaśnień nadmieniał jedynie, iż celem potwierdzenia prawidłowości wyliczenia owych ofert Podwykonawców sam pozyskał także dodatkowe oferty na dostawę części (wybranych / 2 niektórych) materiałów od dostawców i producentów (które zostały przedłożone), i zdaniem Wykonawcy (cyt.) Taki sposób kalkulacji ceny pozwolił na dobór najbardziej optymalnych rozwiązań oraz eliminację ryzyka niedoszacowania kosztów wykonania zamówienia. Poza przedłożeniem owych pozyskanych ofert podwykonawczych oraz dodatkowych („sprawdzających”) ofert na dostawę wybranych (nie wszystkich wymaganych w świetle przedmiotu zamówienia) materiałów od dostawców i producentów Wykonawca nie przedstawił jednak w ramach złożonych wyjaśnień szczegółowej kalkulacji zaoferowanej ceny ofertowej w rozbiciu na poszczególne składniki mające wpływ na wysokość ceny (do złożenia której został wezwany i do której w złożonych wyjaśnieniach się odwołuje), która potwierdzałaby prawidłowość wyliczenia ceny ofertowej, w tym również cen zawartych w ofertach Podwykonawców stanowiących jej bazę, jako że za taką kalkulację nie sposób jest uznać przedłożonego wraz z wyjaśnieniami jako załącznik nr 2 zestawienia cenowego powielającego treść formularza WWER (zawierającego wykaz wyszczególnionych w nim 37 pozycji asortymentowych) poszerzoną jedynie o wskazanie cen globalnych z ofert podwykonawczych, bez jakiegokolwiek pogłębionego określenia podstaw ich skalkulowania na określonym (wyłącznie sucho wskazanym) poziomie.

Wprawdzie Wykonawca w kontekście robót branży mostowej objętych tym zamówieniem (odnośnie wykonania obiektów inżynierskich – mostów i wiaduktu kolejowego) przedstawił dodatkowo pozyskane oferty na dostawę materiałów niezbędnych do ich budowy oraz innych wybranych elementów koniecznych do wykonania tych obiektów, to jednak poza wyłącznie wskazaniem (powołaniem) określonych / wynikających z nich cen nie przedstawił na dowód wykazania realności przedstawionej oferty podwykonawczej żadnych kalkulacji z rozbiciem na poszczególne składniki cenotwórcze (w szczególności brak jest informacji na temat ilości uwzględnionych materiałów, kosztów robocizny niezbędnej do ich wbudowania, kosztów używanego sprzętu niezbędnego do ich wykonania, etc.), przez co nie jest wiadome, jak została ona „zbudowana” / skalkulowana, co uwzględnia i czy zapewnia wykonanie prac zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ.

Natomiast w kontekście robót branży drogowej Wykonawca poza ogólną ofertą Podwykonawcy na wykonanie tych prac (bez kalkulacji z rozbiciem na poszczególne składniki cenotwórcze, które potwierdzałaby realność złożonej oferty) przedstawił jedynie oferty na dostawę jednego z wymaganych materiałów, a mianowicie kruszywa podczas gdy objęty zamówieniem zakres robót branży drogowej wymaga użycia i wbudowania szeregu innych materiałów budowlanych, w tym m.in. bardzo cenotwórczych mas bitumicznych, odnośnie których Wykonawca nie przedstawił już żadnych informacji cenowych.

Zamawiający za niewystarczające w kontekście obowiązku wykazania przez Wykonawcę prawidłowości i realności zaoferowanej ceny ofertowej uznał zatem sam fakt podzielenia robót budowlanych na ogólne pozycje i przedstawienie dla nich pozyskanych ofert podwykonawczych bez jakiegokolwiek opisu i rozbicia tych wartości na szczegółowe elementy, które pokazywałaby „zawartość” i sposób skalkulowania tych ofert (m.in. w zakresie typu i ilości materiałów, kosztów pracy (robocizny) i sprzętu (również w wymiarze czasowym), etc.) – podczas gdy przecież również wartości / ceny ofert Podwykonawców, jeżeli na nich opiera się kalkulacja ceny ofertowej, w celu wykazania ich realności i poprawności powinny być opisane przez ich rozbicie oraz przedstawienie kalkulacji i uzasadnienia.

Ponadto niejaki wątpliwości co do poprawności ceny oraz zgodności oferty z warunkami zamówienia wzbudziło także stanowisko Wykonawcy przedstawione odnośnie planowanego sposobu realizacji zamówienia w aspekcie ewentualnego zastosowania rozwiązań optymalizacyjnych w granicach dopuszczonych przez dokumentację postępowania (cyt.) (...) „Wykonawca wskazuje, iż kalkulacja ceny ofertowej została sporządzona przy założeniu realizacji przedmiotu zamówienia w oparciu o rozwiązania techniczne, organizacyjne oraz technologiczne określone w dokumentacji projektowej oraz w SWZ. (...) Potencjalne zastosowanie rozwiązań optymalizacyjnych nie stanowiło jednak elementu przyjętego modelu kalkulacji ceny ofertowej 3 i nie było czynnikiem determinującym poziom ceny zaoferowanej przez Wykonawcę” – w kontekście uwzględnienia w owej ofercie kwestii wykonania posadowienia i konstrukcji wiaduktu kolejowego zlokalizowanego w ciągu istniejącej linii kolejowej nr 96 Tarnów – Leluchów nad nowym przebiegiem ul. Węgierskiej zgodnie z informacjami udostępnionymi w ramach odpowiedzi na pytanie nr 751 zawartej w piśmie z dnia 30.01.2026 r (zn. RKW/1158/ 2026/DS) udostępnionym w ramach strony prowadzonego postępowania.

Całokształt przekazanych przez Wykonawcę wyjaśnień został zatem przez Zamawiającego uznany za nieuzasadniający wysokości zaoferowanej oceny – z uwagi na brak przedłożenia szczegółowych skonkretyzowanych i zindywidualizowanych informacji pozwalających na ustalenie i potwierdzenie, czy cena ta zawiera wszystkie wymagane elementy oraz uwzględnia wykonanie zamówienia w sposób określony w SWZ (wobec braku złożenia kalkulacji szczegółowej w rozumieniu dokumentu przedstawiającego rozbicie ceny na poszczególne składniki mające wpływ na wysokość ceny, braku określenia podstaw i założeń kalkulacyjnych ofert podwykonawczych, na bazie których zasadniczo oparta została cena złożonej w tym postępowaniu oferty, braku przedstawienia informacji na temat uwzględnionych w ofercie materiałów (ilości, ceny), kosztów pracowniczych (wymiar, stawki, stanowiska), kosztów sprzętowych i

organizacyjnych (wymiar, stawki) i innych należności oraz elementów cenotwórczych, czy niezrozumiałości i niekonkretności przedstawionego stanowiska dotyczącego aspektów optymalizacyjnych w kontekście wymagań wynikających z dokumentów zamówienia, etc.).

Jedynie na marginesie Zamawiający nadmienia, iż wobec rzeczowej stwierdzonej niejasności, niezrozumiałości i nieprecyzyjności przedłożonych przez Wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie wystosowane w trybie art. 224 ustawy PZP wyjaśnień dotyczących sposobu skalkulowania ceny ofertowej początkowo wystąpił do Wykonawcy o doprecyzowanie, dopełnienie i uszczegółowienie owych przekazanych informacji i wyjaśnień (celem i na potrzeby uzyskania potwierdzenia, iż owa cena ofertowa (w tym również stanowiące jej podstawę ceny zawarte w ofertach podwykonawczych) uwzględnia wszystkie wymagane w świetle przedmiotu tego zamówienia elementy cenotwórcze oraz zapewnia odpowiedni, uwzględniający wymagany kontekst formalno-prawny poziom kosztowy w zakresie m.in. wynagrodzeń pracowniczych, nakładów publiczno-prawnych, kosztów transportu i organizacji prac, etc., a więc że oferta ta obejmuje realizację tego zamówienia w zakresie i w sposób określony w dokumentach zamówienia oraz spełnia wynikające z nich wymagania) – w zakresie dotyczącym:

- a) informacji przedstawionych w przedłożonym załączniku nr 2 pn. Szczegółowa kalkulacja (w kontekście wyszczególnienia składowych cenotwórczych / kosztowych każdego z ujętych w tabeli kalkulacyjnej elementów rozliczeniowych (poz. 1 – 37) (m.in. odnośnie zakresu (podstaw ustalenia na potrzeby skalkulowania ceny – parametrów ilości, typu, rodzaju, itp.) i kosztów materiałów, obsługi sprzętu i maszyn, robocizny, nakładów publiczno-prawnych, poziomu zysku, etc.) poprzez wyraźne i jednoznaczne przedstawienie sposobu zbudowania / określenia wskazanych wartości poszczególnych elementów (poz. 1 – 37) – również odnośnie ofert podwykonawczych, na bazie których oparta została kalkulacja oferty, w ramach czego winny zostać przedstawione przyjęte szczegółowe założenia i sposób zbudowania wartości poszczególnych ofert podwykonawczych w aspekcie przedmiotowym odnośnie części / elementów zamówienia, które dane oferty podwykonawcze obejmują – w związku z faktem dość lakonicznej ich treści i brakiem w związku z tym wiedzy co do podstaw skalkulowania zaoferowanych cen podwykonawczych stanowiących bazę określenia ceny ofertowej);
- b) informacji dotyczących wyceny prac, które planowane są do zrealizowania przez samego Wykonawcę, jak również poszczególnych Podwykonawców (założeń, podstaw wyliczenia – również w zakresie kosztów robocizny / pracowniczych, w tym m.in. odnośnie przyjętej ilości pracowników, wymiaru etatów, czasookresu wykonywania poszczególnych czynności, stawek wynagrodzenia, etc.);
- c) informacji na temat przyjętych w ofercie kosztów 4 robót objętych zamówieniem poprzez doprecyzowanie założeń i podstaw ustalenia ujętych w ofercie kosztów wykonania nawierzchni bitumicznych (tzn. parametrów ilości, typu, cen, etc. – przy uwzględnieniu kosztów materiałowych, sprzętu budowlanego i robocizny);
- d) informacji dotyczących sposobu realizacji niniejszego zamówienia w kontekście elementów optymalizowalnych zgodnie z informacjami zawartymi w dokumentach zamówienia poprzez doprecyzowanie (wyraźne wskazanie) planowanego sposobu ich wykonania, w szczególności aspektu wykonania posadowienia i konstrukcji wiaduktu kolejowego zlokalizowanego w ciągu istniejącej linii kolejowej nr 96 Tarnów – Leluchów nad nowym przebiegiem ul. Węgierskiej w kontekście informacji udostępnionych w ramach odpowiedzi na pytanie nr 751 zawartej w piśmie z dnia 30.01.2026 r (zn. RKW/1158/2026/DS) udostępnionym w ramach strony prowadzonego postępowania;
- e) informacji dotyczących przedłożonych ofert podwykonawczych w zakresie wytlumaczenia sposobu wyliczenia zawartych w nich propozycji cenowych (w kontekście przedmiotu niniejszego zamówienia i przyjętego sposobu jego realizacji – w związku z faktem dość lakonicznej ich treści i brakiem w związku z tym wiedzy co do podstaw skalkulowania zaoferowanych cen podwykonawczych stanowiących bazę określenia ceny ofertowej);
- f) przedłożonych w charakterze dowodów pozyskanych dodatkowych („sprawdzających”) ofert podwykonawczych mających potwierdzać rzetelność ofert podwykonawczych przyjętych jako podstawa kalkulacji ceny ofertowej poprzez wyjaśnienie na jaką konkretnie okoliczność owe dokumenty zostały przedłożone (jakie konkretnie twierdzenia / wyjaśnienia / informacje mają one popierać i potwierdzać) i w jaki sposób rzeczne dokumenty mają stanowić wyjaśnienie ceny ofertowej.

Wprawdzie Wykonawca w odpowiedzi na rzeczne wezwanie o doprecyzowanie przedłożonych wyjaśnień i informacji przekazał określone informacje i stanowisko (które swoją drogą nie zawierało wymaganych danych i wyjaśnień merytorycznych wskazanych w rzeczonym wezwaniu), to jednocześnie złożył do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) odwołanie na ową czynność wezwania o doprecyzowanie przedłożonych już wcześniej wyjaśnień i informacji zarzucając Zamawiającemu brak podstaw i uzasadnienia do jej dokonania.

W kontekście tej sytuacji Zamawiający doszedł do przekonania i wniosku, iż faktycznie owa czynność mogła zostać podjęta nadmiernie (jako że na bazie wyjaśnień przekazanych przez Wykonawcę Zamawiający jest w stanie dokonać oceny złożonej przez niego oferty), wobec czego samodzielnie dokonał jej unieważnienia / cofnięcia / zniesienia (w wyniku czego wszczęte na mocy złożonego przez Wykonawcę odwołania postępowanie odwoławcze zostało przez KIO umorzone

z uwagi za zbędność jego dalszego prowadzenia wobec nieistnienia już zaskarżonej czynności), stąd też kontekst samego tego wezwania i uzyskanych w jego wyniku wyjaśnień i informacji nie był przez Zamawiającego brany pod uwagę w ramach procesu badania i oceny tej oferty.

Nadmienić przy tym trzeba, iż Zamawiający w kontekście dokonanej czynności unieważnienia wezwania o doprecyzowanie wyjaśnień analogicznie jak Wykonawca uznał jego bezprzedmiotowość i bezzasadność, ale już z innych przyczyn, niż wskazywane przez Wykonawcę – nie z powodu faktu, iż dotychczasowe wyjaśnienia miałyby być poprawne, kompletne i realizujące istotę mechanizmu określonego art. 224 ustawy PZP (jaką to argumentację w złożonym odwołaniu zaprezentował Wykonawca), ale z racji uznania, iż Wykonawca nie zrealizował we właściwy, prawnie wymagany i oczekiwany sposób wezwania wystosowanego przez Zamawiającego w trybie art. 224 ustawy PZP (tzn. nie przekazał informacji i wyjaśnień, do których został wezwany, w szczególności szczegółowej kalkulacji cenowej), a więc nie powinien mieć już możliwości konwalidacji popełnionych uchybień i zaniechań zważywszy na regulacje art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP statuujące odwrócony ciężar dowodu oraz bezwzględne konsekwencje proceduralne przekazania wyjaśnień nieuzasadniających zaoferowanej ceny.

Stwierdzone w tym kontekście również zostało, iż skoro sam Wykonawca nie widzi potrzeby doprecyzowywania przedłożonych informacji, to Zamawiający także usilnie nie będzie się tego od niego domagał, poprzestając na ocenie złożonej przez niego oferty w świetle wyjaśnień już przez niego złożonych.

Niemniej jednak wskazać należy, iż wobec następczego wyeliminowania z obrotu owego wezwania o doprecyzowanie przedłożonych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny ofertowej (kontestowanego przez samego Wykonawcę) wcale nie zniknęły zidentyfikowane (i stanowiące podstawę wystosowania rzeczzonego wezwania) zastrzeżenia i wątpliwości co do poprawności i realności tej ceny bazujące na stwierdzonych brakach i nieprecyzyjnościach otrzymanych informacji, a wręcz umocniły się one pozostając finalnie bez możliwości ich wyeliminowania / usunięcia (co Zamawiający wcześniej uznał za możliwe wystosowując do Wykonawcy dodatkowe wezwanie o doprecyzowanie tych wyjaśnień, które jednak sam Wykonawca poprzez złożenie odwołania zakwestionował i uznał za niepotrzebne (pozbawiając się tym samym możliwości przedłożenia informacji uzasadniających zaoferowaną cenę w zakresie zasygnalizowanych wyraźnie kwestii budzących wątpliwości), toteż i Zamawiający uznał je za takie cofając / znosząc to wezwanie).

Zamawiający ostatecznie stwierdził zatem, iż przedłożone przez Wykonawcę wyjaśnienia dotyczące kalkulacji ceny ofertowej wobec ich niekompletności i niekonkretności nie mogą zostać uznane za wykazanie przez Wykonawcę poprawności i realności ceny ofertowej, ponieważ zawierają one określone, wskazane wyżej mankamenty i braki (które wyszczególnione zostały w następczo unieważnionym wezwaniu o doprecyzowanie wyjaśnień) świadczące o nieprzekazaniu przez Wykonawcę wyjaśnień uzasadniających zaoferowaną cenę, podważając tym samym wypełnienie przez niego obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 ustawy PZP, co tym samym zobligowało Zamawiającego do wdrożenia / zastosowania bezwzględnie przewidzianej na taką okoliczność sankcji proceduralnej obejmującej zakwestionowanie / podważenie ważności tej oferty przez jej odrzucenie.

Zamawiający po dokonaniu analizy całości dostępnych mu informacji w rzeczzonej sprawie uznał, iż wyjaśnienia złożone przez Wykonawcę – pomimo ich objętości i pozornej rzeczowości – są jednak ogólnikowe, niekonkretne i nie zawierają szczegółowej kalkulacji ceny oferty, a więc istoty mechanizmu wyjaśniającego prowadzonego w trybie art. 224 ustawy PZP, o której przedłożenie Wykonawca został wprost wezwany. Samo załączone zestawienie z wydzielonymi pozycjami wyszczególnionymi w formularzu WWER (którą sam Wykonawca nazywa wprawdzie kalkulacją szczegółową, ale która pod względem treści na pewno taką nie jest) wskazuje jedynie na scalone pozycje asortymentowe (określające typ i zakres robót branżowych – te same, co ujęte w formularzu WWER), nie zawierając ich szczegółowego rozwinięcia, czyli nie ujawniając m.in. przyjętych narzutów materiałów, robocizny czy kosztów sprzętu. Żaden z dołączonych do wyjaśnień dokumentów zawierających zapytania ofertowe, czy oferty podwykonawcze nie wskazuje / nie obrazuje sposobu kalkulacji danej zaoferowanej ceny – oferty Podwykonawców (które stanowią podstawę skalkulowania ceny złożonej oferty) zawierają jedynie wskazanie ogólnych kwot za wykonanie robót określonej branży (mostowe, drogowe), które nie różnią się niczym od ogólnej wyceny tych robót w ramach oferty samego Wykonawcy, jak również nie jest wiadomo, co one konkretnie zawierają. Tymczasem oczywiste jest, iż samo powołanie / wskazanie zbiorczego kosztu / ceny wykonania poszczególnych zakresów robót bez ujawniania elementów kalkulacyjnych (stawek robocizny, kosztów materiałów, kosztów sprzętu, etc.) nie jest wystarczające i miarodajne do oceny realności ceny, ponieważ w szczególności nie jest wiadomo jakie założenia przyjęli owi Podwykonawcy do kalkulacji swoich ofert, w tym czy oferty te obejmują wykonanie całości tych robót zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ. Zdaniem Zamawiającego wycena części zamówienia, którą wykona Podwykonawca, również musi być rzetelna i realna oraz zostać konkretnie wyjaśniona, ponieważ przekłada się i stanowi ona podstawę kalkulacji ceny ofertowej. Ewentualne niedoszacowanie wartości prac przez Podwykonawcę obciąża przecież co do skutków tegoż samego Wykonawcę (który składa Zamawiającemu ofertę skalkulowaną na bazie owej oferty podwykonawczej), jak również to Wykonawca jest zobowiązany względem Zamawiającego do wyjaśnienia podstaw określonego skalkulowania całej ceny (również jej części bazującej na danej

ofercie podwykonawczej), co wynika wprost z ustawy PZP, która stanowi, iż obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na Wykonawcy (bez względu na fakt, czy kalkuluje on ją samodzielnie w zakresie wszystkich elementów zamówienia, czy też bazuje w określonym zakresie na uzyskanych ofertach podwykonawczych – Zamawiający w ramach przedłożonych wyjaśnień musi poznać założenia i sposób skalkulowania całej ceny), a jeżeli niedoszacowanie prac przez ewentualnego Podwykonawcę (czy też inne błędy popełnione przez Podwykonawcę w ramach kalkulacji jego ceny) prowadzi do zaniżenia ceny oferty Wykonawcy, to oferta taka podlega odrzuceniu.

Oferty Podwykonawców przyjęte do kalkulacji ceny ofertowej muszą być wiarygodne i uzasadnione, co podlega wykazaniu przez Wykonawcę i weryfikacji przez Zamawiającego – nie wystarczy w tym zakresie samo powołanie się na sam fakt podzlecenia robót budowlanych i oparcie się na cenach przedstawionych przez Podwykonawców, jako że również one winny zostać wyjaśnione w zakresie podstaw ich skalkulowania na określonym poziomie, ponieważ dotyczą one realizacji elementów zamówienia rzutując na cenę ofertową, która w ramach procedury prowadzonej w trybie art. 224 ustawy PZP została już uznana za rażąco niską poprzez ustawowo kreowane domniemanie prawne, które to domniemanie Wykonawca musi obalić przedstawiając wyjaśnienia uzasadniające wysokość tej ceny w kontekście wykazania jej realności i prawidłowości (wszystkich jej elementów), aby obronić ważność złożonej przez siebie oferty. Zamawiający weryfikując cenę ofertową musi posiadać zatem uzasadnienie wskazujące na obiektywną realność tej wyceny również w odniesieniu do cen zawartych w ofertach podwykonawczych.

Nadmienia się przy tym, iż kontekst wskazanej niemożności i niedopuszczalności zasłaniania się przez Wykonawcę samymi cenami ofert podwykonawczych na okoliczność wykazania realności ceny ofertowej szeroko wybrzmienia w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, która wskazuje, iż korzystność danej ceny (nieimplikującej rażącego, czyli niedozwolonego jej zaniżenia) determinują okoliczności konkretnego przypadku (w tym indywidualne uwarunkowania dostępne danemu Wykonawcy) potwierdzając przy tym oczywiście możliwość i zasadność obniżenia danej ceny ofertowej i wykazania realności jej kalkulacji na podstawie uzyskanych ofert podwykonawczych, jednak podkreśla przy tym wyraźnie i jednoznacznie, iż w przypadku wdrożenia wobec takiej ceny procedury wyjaśniającej w trybie art. 224 ustawy PZP Wykonawca w ramach składanych wyjaśnień dotyczących kalkulacji zaoferowanej ceny nie może poprzestawać jedynie na powołaniu / wskazaniu, iż określone prace mają zostać zlecone danemu Podwykonawcy za konkretną kwotę, nawet gdy takim wyjaśnieniom towarzyszy owa oferta podwykonawcza potwierdzająca taką okoliczność, ale również wówczas owa cena oferty podwykonawczej powinna być odpowiednio opisana (np. poprzez rozbitcie tej ceny na określone elementy i zobrazowanie sposobu jej skalkulowania) i uzasadniona w wyjaśnieniach składanych przez samego Wykonawcy w celu wykazania właśnie jej realności, rzetelności i poprawności (jako elementu uzasadnienia ceny ofertowej).

Zamawiający stwierdził ostatecznie, iż zaistniały brak wymaganych (wyszczególnionych wyżej) informacji merytorycznych w złożonych przez Wykonawcę wyjaśnieniach kalkulacji ceny ofertowej (na skutek nieprzekazania ich przez Wykonawcę w ramach wyjaśnień, do złożenia których został wezwany) uniemożliwił całościowe odniesienie się i miarodajne zweryfikowanie oferty złożonej przez Wykonawcę w zakresie zawartej w niej ceny, ponieważ Wykonawca w ramach procedury wyjaśniającej wdrożonej w trybie art. 224 ustawy PZP nie przedstawił kompletnych i precyzyjnych zakresowo i przedmiotowo informacji, które całościowo uzasadniałyby w sposób pewny i niewątpliwy realność, kompletność i prawidłowość ceny ofertowej względem przedmiotu niniejszego zamówienia, co faktycznie uniemożliwia miarodajną weryfikację realności zaoferowanej ceny celem ustalenia i potwierdzenia, iż nie została ona zaniżona w sposób niedopuszczalny prawnie oraz że obejmuje ona koszty wszystkich prac niezbędnych i wymaganych do należytego zrealizowania zamówienia.

Należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na Wykonawcy (tzn. to Wykonawca winien przedstawić Zamawiającemu takie informacje, aby przekonać go i uzasadnić, że zaoferowana przez niego cena jest realna i prawidłowa względem przedmiotu zamówienia, w związku z czym wszelkie uchybienia / niedociągnięcia w zakresie dopełniania tego obowiązku w kontekście realizacji wezwań wystosowywanych przez Zamawiającego obciążają co do skutków proceduralnych tego Wykonawcę), a w niniejszej sprawie w ocenie Zamawiającego na podstawie złożonych przez Wykonawcę wyjaśnień nie można uznać, iż Wykonawca poprzez ich złożenie udowodnił brak istnienia rażąco niskiej ceny, co zgodnie z regulacjami ustawy PZP winien był uczynić, aby obronić ważność złożonej przez siebie oferty (z uwagi na mechanizm odwróconego ciężaru dowodu i konieczność obalenia prawnego domniemania istnienia rażąco niskiej ceny powstającego w momencie wdrożenia przez Zamawiającego procedury weryfikacji ceny w trybie art. 224 ustawy PZP) – Zamawiający uważa, iż w szczególności brak przedłożenia przez Wykonawcę w ramach złożonych wyjaśnień faktycznej miarodajnej merytorycznej kalkulacji cenowej oraz wskazania sposobu skalkulowania ofert podwykonawczych, na których oparta została cena ofertowa, determinuje ocenę złożonych wyjaśnień jako niewystarczających, nieuzasadniających wysokości zaoferowanej ceny oraz nierealizujących istoty i celu mechanizmu wyjaśniającego prowadzonego w trybie art. 224 ustawy PZP. Mając

powyższe na uwadze w toku niniejszego postępowania zaistniała zatem sytuacja niedopełnienia przez Wykonawcę obowiązku wykazania, iż złożona przez niego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, co zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP powinien był uczynić – Wykonawca poprzez złożone wyjaśnienia (z uwagi na ich ułomność poprzez braki i niekompletność przedstawionych informacji w kontekście kwestii wskazanych wyraźnie przez Zamawiającego w wystosowanym wezwaniu) nie obalił domniemania istnienia rażąco niskiej ceny, które zaistniało na skutek wystosowania przez Zamawiającego wezwania do wyjaśnienia kalkulacji tej ceny. Tymczasem ciężar wykazania, iż zawarta w złożonej ofercie cena nie jest rażąco niska, w sytuacji powzięcia przez Zamawiającego wątpliwości w tym zakresie (uzewnętrznionych faktem wystosowania wezwania do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ustawy PZP), spoczywa wprost na Wykonawcy, a wszelkie zaniechania Wykonawcy w tym zakresie sankcjonowane są bezwzględnym odrzuceniem złożonej przez niego oferty – zgodnie z przepisem art. 224 ust. 6 ustawy PZP odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną podlega oferta Wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. W niniejszym przypadku na bazie przekazanych w tym postępowaniu przez Wykonawcę wyjaśnień nie jest możliwe stwierdzenie w sposób pewny i niewątpliwy, iż zawarta w tej ofercie cena została należycie skalkulowana, jest realna, nie ma charakteru dumpingowego oraz obejmuje wszystkie niezbędne koszty wykonania prac wymaganych zgodnie z SWZ przy uwzględnieniu uwarunkowań istniejących i dostępnych indywidualnie temu Wykonawcy, ponieważ przekazane przez Wykonawcę wyjaśnienia na temat kalkulacji tej ceny całościowo nie są kompletne i precyzyjne, w związku z czym nie pozwalają na miarodajną weryfikację zaoferowanej ceny ofertowej poprzez uznanie, iż jest ona poprawna i uzasadniona. Obowiązek złożenia wymaganych wyjaśnień w trybie art. 224 ustawy PZP nie został zatem przez Wykonawcę zrealizowany w sposób pełny i właściwy, przez co nie obalił on domniemania istnienia rażąco niskiej ceny odnośnie swojej oferty.

Mając zatem na uwadze fakt przekazania przez Wykonawcę w ramach procedury wyjaśniającej wdrożonej w trybie art. 224 ustawy PZP niekompletnych i częściowo nieprecyzyjnych wyjaśnień, które przez to nie uzasadniają całościowo podanej w ofercie ceny (nie potwierdzają, że oferta ta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia), Zamawiający został zobligowany w świetle art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy PZP do odrzucenia przedmiotowej oferty.

Podkreślić należy, że w ramach przytoczonego uzasadnienia Zamawiający wyczerpująco nie tylko opisał przebieg badania oferty Konsorcjum Balzola, ale przede wszystkim adekwatnie (z wyjątkiem kwestii optymalizacji) wskazał okoliczności, które przesądziły o uznaniu złożonych 16 marca 2026 r. wyjaśnień (wraz z dowodami) za nieuzasadniających ceny tej oferty [inna sprawa, że bez uszczerbku dla meritum, za to z pożytkiem dla czytelności wyводу, uzasadnienie mogłoby być znacznie krótsze, a przy tym adekwatnie podzielone na akapity].

Spśród tych okoliczności kluczowe znaczenie ma nieuczynienie przez Konsorcjum Balzola zadość otrzymanemu wezwaniu, przy jednoczesnym braku wniesienia odwołania wobec jego treści. W konsekwencji bez znaczenia dla rozpoznawanej sprawy jest polemizowanie w odwołaniu z zasadnością oczekiwania przez Zamawiającego przedstawienia szczegółowej kalkulacji. Należy przy tym zauważyć, że teza zawarta w tytule części II.3. uzasadnienia, jakoby Zamawiający błędnie przyjął, że wykazanie realności ceny wymaga przedstawienia szczegółowych kalkulacji kosztowych podwykonawców, kiedy to taki obowiązek nie wynikał z treści wezwania..., nie ma pokrycia w rzeczywistym stanie rzeczy [patrz 2. akapit wezwania z 3 marca 2026 r., odzwierciedlony w 2. akapicie powyższego przytoczenia uzasadnienia odrzucenia]. Nie dziwi zatem, że wbrew tytułowej tezie w treści tej części uzasadnienia [tj. w pkt 31.-48.] nie została ona dalej rozwinięta. Całość przedstawionej tam argumentacji dotyczy bowiem wyłącznie tezy, że wymaganie przedstawienia szczegółowych kalkulacji również w odniesieniu do zakresu przedmiotu zamówienia powierzonego podwykonawcom ...nie znajduje oparcia w art. 224 ustawy Pzp ani w funkcji postępowania wyjaśniającego dotyczącego rażąco niskiej ceny [zob. pkt 32.] i stanowi nieuprawniony i nadmierny standard dowodowy, który nie wynika z tego artykułu [por. ostatnie zdanie w pkt 48.]. Jednocześnie w innych podkreślonych przez siebie zdaniach uzasadnienia Odwołujący wręcz potwierdza, po pierwsze, że przedstawione dowody (...) nie zawierały dodatkowego poziomu szczegółowości oczekiwanego przez Zamawiającego, tj. wewnętrznych kalkulacji podwykonawców [zob. pkt 34.], a wyjaśnienia obejmowały ...dokładnie taki poziom rozbicia ceny, jaki został przyjęty przez samego Zamawiającego na potrzeby rozliczenia inwestycji, czyli taki sam, jak w formularzu WWER [por. pkt 52.]. Po drugie, że de facto nie zabezpieczył sobie ani prawnie, ani faktycznie dostępu do szczegółowych kalkulacji ofert podwykonawców [por. pkt 37.].

Z kolei twierdzenie przez Odwołującego w uzasadnieniu odwołania [zob. pkt 122.], a uprzednio w wyjaśnieniach [zob. pkt II.1], jakoby przedstawił szczegółową kalkulację w formie kosztorysu, w którym ujęto elementy wskazane w treści wezwania, opiera się li tylko na zatytułowaniu załącznika nr 2 do pisma z 16 marca 2026 r. „Szczegółową kalkulacją”. W rzeczywistości załącznik ten (skądinąd 1-stronicowy) zawiera powtórzenie wycenionej tabeli WWER (wypełnionego załącznika nr 2.1. SWZ) z oferty, czyli jest na takim samym poziomie szczegółowości, obejmującym 37 zbiorczych elementów rozliczeniowych. Dodatkowe kolumny z informacjami o nazwie podwykonawcy, wartości jego oferty i dopiskiem, że obejmuje cały zakres danej pozycji WWER, co zostało określone mianem „Założeń przyjętych do

wyceny", nie nadają całości waloru kosztorysu, choćby uproszczonego. Jednocześnie Wyjaśnienie metodologii kalkulacji kosztów – wyjaśnienie sposobu kalkulacji poszczególnych pozycji WWER (tytuł pkt II.3. wyjaśnień) sprowadza się do ponownego wymienienia kolejnych pozycji WWER z omówieniem ograniczającym się w przeważającej mierze do słownego wyrażenia tego, co wprost wynika już z tabeli załącznika nr 2 do wyjaśnień, czyli wskazania cen uzyskanych ofert i nazw podwykonawców [por. str. 20-24 wyjaśnień].

Nawet w przypadku pozycji WWER, której wycena miałaby opierać się „na podstawie indywidualnej kalkulacji własnej, uwzględniającej rzeczywiste koszty wykonania przedmiotowych robót, taka kalkulacja nie została przedstawiona, a zamiast tego kolejna deklaracja, że kalkulacja została oparta na doświadczeniu Wykonawcy w realizacji podobnych zadań oraz na aktualnych cenach materiałów i robocizny [zob. poz. 34. Budowa urządzeń ochrony środowiska, str. 22-23 wyjaśnień].

Tym bardziej nie czyni zadość wezwaniu do przedstawienia uszczegółowionej kalkulacji ogólne wywody zawarte w pkt II.2 „Wyjaśnienia metodologii kalkulacji kosztów – część opisowa”, wbrew temu tytułowi sugerującemu coś przeciwnego.

W szczególności pkt II.2.1. pn. „Doświadczenie oraz historyczne dane finansowe. Zarządzanie zasobami” [str. 9-12 wyjaśnień], który rozpoczyna się od następującego akapitu [pisownia oryginalna; podkreślenia własne]: Odnosząc się do sposobu kalkulacji ceny ofertowej, Wykonawca wskazuje, że została ona sporządzona w oparciu o rzetelną analizę kosztów realizacji zamówienia, uwzględniając zarówno aktualne uwarunkowania rynkowe, jak i doświadczenie praktyczne podmiotów tworzących Konsorcjum w realizacji inwestycji infrastrukturalnych o zbliżonym charakterze i skali. Kluczowym elementem procesu kalkulacji była w tym zakresie wiedza i doświadczenie Lidera Konsorcjum, który w ostatnim okresie zrealizował szereg inwestycji infrastrukturalnych o porównywalnym zakresie rzeczowym, w tym inwestycji obejmujących budowę oraz przebudowę obiektów mostowych i infrastruktury drogowej. W następnych pięciu akapitach pobieżnie zostały opisane dwa przedsięwzięcia, co zostało następująco podsumowane w kolejnym akapicie [pisownia oryginalna; podkreślenia własne]: Realizacja tych przedsięwzięć pozwoliła Liderowi Konsorcjum na zgromadzenie aktualnych i zweryfikowanych w praktyce informacji dotyczących rzeczywistych kosztów prowadzenia robót budowlanych, kosztów materiałów, usług specjalistycznych, pracy sprzętu oraz organizacji placu budowy, co w sposób bezpośredni przełożyło się na możliwość sporządzenia realistycznej i ekonomicznie uzasadnionej kalkulacji ceny ofertowej. Istotę tych wywodów dobrze obrazuje również ostatnie zdanie: W konsekwencji zaoferowana cena stanowi wynik racjonalnego i profesjonalnego procesu kalkulacyjnego oraz pozostaje w pełni uzasadniona ekonomicznie w świetle realiów rynkowych właściwych dla realizacji inwestycji infrastrukturalnych o porównywalnej skali. Innymi słowy, pomimo deklarowanego profesjonalizmu, w tym dysponowania szczegółowymi i kompleksowymi danymi kalkulacyjnymi, których domagał się Zamawiający w wezwaniu, nie zostały one przedstawione.

Nic konkretnego odnośnie do sposobu kalkulacji poszczególnych pozycji WWER nie wynika również z treści pkt II.2.2. „Podwykonawcy” [str. 12-13 wyjaśnień] również sprowadzająca się do ogólnych twierdzeń i zapewnień, jak to współpraca z doświadczonymi i renomowanymi w branży podwykonawcami ma gwarantować należyte i zgodne z wymaganiami technicznymi oraz harmonogramem wykonywanie powierzonych im robót. Deklarowanie m.in., że przedmiotem ustaleń z podwykonawcami były warunki realizacji poszczególnych zakresów robót, odzwierciedlone w załączonych do wyjaśnień ofertach podwykonawców, a następnie uwzględnione w kalkulacji ceny ofertowej, nie przekłada się na uszczegółowienie kalkulacji. Wręcz przeciwnie, w tej części wyjaśnień ponownie odesłano do załącznika nr 2, czyli tzw. „Szczegółowej kalkulacji”. W tym kontekście na uwagę zasługuje zamieszczone w kolejnym akapicie zdanie: W konsekwencji uzyskane oferty podwykonawców stanowią rzeczywiste podstawy kalkulacji kosztów realizacji poszczególnych elementów zamówienia i pozostają w pełni spójne z przedstawioną (...) szczegółową kalkulacją ceny ofertowej.

W rzeczywistości ta spójność polega na tym, że przytłaczająca większość ofert podwykonawców jest równie ogólna. Dobrym przykładem jest „Oferta na kompleksowe wykonanie robót inżynierskich”, sprowadzająca się do powielenia opisu elementów rozliczeniowych z poz. 20-24 tabeli WWER i ich ryczałtowej wyceny kwotami netto, które po powiększeniu o kwotę VAT-u wg stawki 23% zostały odzwierciedlone w tabeli WWER z załącznika nr 2, oraz ogólnego zapewnienia podwykonawcy, że przygotował ofertę w oparciu o udostępnioną dokumentację przetargową (z uwzględnieniem jej zmian wynikających z odpowiedzi na pytania wykonawców). Co istotne, pozycje te dotyczą budowy trzech mostów, wiaduktu klejowego i konstrukcji oporowej, wycenionych łącznie przez podwykonawcę łącznie na ponad 75 mln zł netto (w tym za 63 mln wybudowania mostu na Dunajcu), czyli zakresu przedmiotu zamówienia, którego wycena ma ponad 50-procentowy udział w cenie oferty Konsorcjum Balzola. Podobnie załączona do wyjaśnień oferta dotycząca robót drogowych sprowadza się do ryczałtowej wyceny każdej z 20 poz. WWER dotyczącej tych robót (tj. poz. 2-19., 30.i 37.) i podsumowania ich łączną kwotą. Z kolei tzw. oferta porównawcza agreguje roboty drogowe na jeszcze większym poziomie ogólności, tj. sprowadza je do 8 elementów o bliżej niesprecyzowanym zakresie rzeczowym. Z kolei druga oferta podwykonawcza, do której również odesłano w pkt II.3. wyjaśnień w kontekście robót

drogowych, dotyczy wykonania robót bitumicznych, wycenionych w podziale na dwie pozycje, z których żadna nie nawiązuje do opisu pozycji WWER, więc nie ma z czym jej porównać.

W początkowej części pkt II.2.3. „Materiały” wskazano, że [pisownia oryginalna]oferty podwykonawców zakładają kompleksowe wykonanie prac w danym zakresie obejmując zarówno robociznę, jak i materiały (...). Jednocześnie, aby potwierdzić prawidłowość wyliczeń stawek przyjętych przez podwykonawców Wykonawca pozyskał oferty na dostawę materiałów bezpośrednio od dostawców i producentów. Pozyskane dane stanowiły podstawę do weryfikacji rzetelności kalkulacji ofert podwykonawców. Dalej wymieniono 23 oferty na dostawę *stricto* materiałów lub wykonanie elementów konstrukcyjnych, a nawet wykonanie robót, jako potwierdzenie, że przyjęte w ofercie założenia materiałowe mają charakter realny, są oparte na aktualnych danych rynkowych oraz pozostają w pełni uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia. Jednak nie zostało sprecyzowane, jakiego dokładnie zakresu w ramach zagregowanych pozycji WWER, dotyczą te materiały, elementy czy roboty, a także, w jakich ilościach zostały przyjęte. Przede wszystkim, w sytuacji gdy oferty podwykonawców na wykonanie robót objętych poszczególnymi pozycjami WWER opiewają na łączną kwotę, nie sposób stwierdzić, jak zostały wycenione materiały i w jakiej ilości. Innymi słowy, podstawowe i dodatkowo pozyskane oferty są nieporównywalne, zwłaszcza że Konsorcjum Balzola, pomimo deklarowanego doświadczenia w realizacji licznych kontraktów budowlanych i posiadania bieżącej wiedzy co do poziomu cen materiałów stosowanych w budownictwie drogowym i mostowym, nie podzieliło się nią w wyjaśnieniach z Zamawiającym, zatrzymując dla siebie dane pozwalające na weryfikację uzyskanych ofert oraz ocenę ich zgodności z aktualnymi realiami rynkowymi. W konsekwencji nic konkretnego nie wynika, z deklarowania w wyjaśnieniach, że przyjęte w kalkulacji ceny materiałów odzwierciedlają rzeczywisty poziom kosztów, jakie poniesione zostaną przy realizacji zamówienia [por. str. 14-15].

Reasumując powyższe ustalenia, przewijające się w uzasadnieniu odwołania czy uprzednio w wyjaśnieniach twierdzenia typu:

- *wezwanie nr 1 nie zawierało żadnych szczegółowych wymagań co do (...) poziomu szczegółowości...*, w tym *...nie określono wymogu przedstawienia kosztorysów szczegółowych odpowiadających każdej pozycji WWER*[por. pkt 51. uzasadnienia odwołania]
 - *...Odwołujący odpowiedział na wszystkie pytania postawione przez Zamawiającego w ramach wezwania z 3 marca 2026 r.* (skądinąd wezwanie nie zawierało żadnych pytań, a sprecyzowanie jego zakresu) [por. pkt 122.], czy uprzednio w wyjaśnieniach, że
 - *...w załączeniu przedstawia szczegółową kalkulację w formie kosztorysu, w którym ujęto elementy wskazane w treści wezwania* [por. 2. akapit w pkt II.1 wyjaśnień]
- mają charakter kontrfaktyczny.

Wzbranianie się przez Odwołującego przed przedstawieniem kalkulacji uszczegóławiającej ryczałtową wycenę pozycji WWER jest o tyle niezrozumiałe, o ile udostępniona przez Zamawiającego dokumentacja to ułatwiała, a zarazem wynika z niej, że jeżeli zamówienie zostałoby udzielone Konsorcjum Balzola, byłoby one zobowiązanie do przedstawienia takiej kalkulacji.

Po pierwsze, w odpowiedzi na liczne pytania wykonawców, Zamawiający udostępnił przedmiary robót objętych przedmiotem zamówienia, tj. dla: branży drogowej i zieleni (105 poz.), branży telekomunikacyjno-teletechnicznej (dwa przedmiary odpowiednio na odpowiednio 19 i 68 poz.), branży sanitarnej – kanalizacji sanitarnej (15 poz.), wodociągu (14 poz.), kanalizacji deszczowej (70 poz.) i gazociągu (8 poz.), branży hydrotechnicznej (5 poz.), branży mostowej – Obiekt Dunajec (54 poz.), Obiekt Majdan (36 poz.), Obiekt Dąbrówka (39 poz.), wiadukt kolejowy (35 poz.), mur oporowy (17 poz.), ekrany (5 poz.), branży konstrukcyjnej – rozbiórki (2 poz.). Zatem w dokumentacji zamówienia był gotowy wzór, w jaki sposób można rozbić 37 zagregowanych pozycji WWER na 492 pozycje kalkulacyjnych.

Po drugie, z § 9 ust. 2 wzoru umowy wynika, że w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy wykonawca zobowiązany jest przedłożyć szczegółową kalkulację cenową (SKC) przedstawiającą rozbieżność ceny ofertowej (wynagrodzenia umownego, o którym mowa w § 3 ust. 1 zdanie pierwsze) na poszczególne asortymenty robót, która podlega zatwierdzeniu przez Zamawiającego. Oczywiście jest, że aby móc sprostać temu zobowiązaniu Konsorcjum Balzola musi dysponować danymi, które zebrało na etapie kalkulowania ceny oferty.

W uzasadnieniu odwołania wiele uwagi [zob. pkt II.2. (pkt 20.-30.)] poświęcono argumentacji związanej z wystosowaniem (9 kwietnia 2026 r.), a następnie unieważnieniem (28 kwietnia 2026 r.) przez Zamawiającego drugiego wezwania do wyjaśnienia ceny, co spowodowało, że postępowanie odwoławcze wywołane poprzednim odwołaniem Konsorcjum Balzola (na czynność wezwania) zostało postanowieniem z 6 maja 2026 r. sygn. akt KIO 1815/26 umorzone jako zbędne (z uwagi na brak substratu zaskarżenia). O ile fakty te są niesporne, o tyle Odwołujący wyciąga z nich bezpodstawne wnioski o wewnętrznej sprzeczności działań Zamawiającego i ich prawnej doniosłości dla niniejszej sprawy.

Tymczasem unieważnienie przez Zamawiającego drugiego wezwania ani prawnie, ani faktycznie nie jest równoznaczne z uznaniem zasadności zarzutów poprzedniego odwołania. Spowodowało jedynie, że zarzuty stały się

bezzprzedmiotowe, a postępowanie odwoławcze zbędne, więc zostało umorzone na podstawie art. 568 pkt 2 pzp. Natomiast Zamawiający nie uwzględnił ani w całości, ani w części zarzutów odwołania, czyli nie wystąpiła żadna z sytuacji, o których mowa w art. 522 ust.1-4 pzp, co implikowałoby umorzenie postępowania na podstawie art. 568 pkt 3 pzp. Już z tego względu Odwołujący bezpodstawnie twierdzi, że Zamawiający uznał zasadność zarzutów poprzedniego odwołania [por. tytuł pkt II.2. uzasadnienia odwołania]. Zresztą Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia wyjaśnił, że unieważnił drugie wezwanie, gdyż uznał, że narusza art. 224 ust. 1 pzp ponawianie wezwania o analogicznym zakresie.

Paradoksalnie, wewnątrznie sprzeczne jest stanowisko Odwołującego, który z jednej strony podnosi, że w odwołaniu z 20 kwietnia 2026 r. wykazał, że drugie wezwanie do wyjaśnień nie zmierza do uzyskania nowych informacji, *lecz powiela pytania już wcześniej zadane i dotyczy okoliczności, które zostały już wyjaśnione w ramach pierwszej procedury wyjaśniającej* [por. pkt 23.]. Jednocześnie Odwołujący twierdzi, że skoro drugie wezwanie zostało unieważnione, *...to wszystkie oczekiwania Zamawiającego wyrażone w tym wezwaniu utraciły znaczenie prawne* [por. pkt 27.]. Natomiast logiczny byłby wniosek, że złożone wyjaśnienia podlegają ocenie przez pryzmat treści pierwszego wezwania. Tego zresztą domagał się Odwołujący w poprzednim odwołaniu, zarzucając Zamawiającemu naruszenie art. 223 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 – 5 ustawy Pzp poprzez niezasadne wezwanie Konsorcjum do ponownego złożenia wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny ofertowej (*Wezwanie do wyjaśnień nr 2 z dnia 9 kwietnia 2026 r.*), *pomimo że wyjaśnienia z dnia 16 marca 2026 r. wraz z przedłożonymi dowodami (...) umożliwiały Zamawiającemu dokonanie oceny, czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, a Zamawiający nie wykazał istnienia nowych, obiektywnie uzasadnionych wątpliwości, które uzasadniałyby ponowne uruchomienie procedury wyjaśniającej* [por. pkt 1) zarzutów w *petitum*]. Tymczasem Odwołujący oczywiście błędnie utożsamia kwestię, czy złożone przez niego wyjaśnienia pozwalają na przeprowadzenie oceny realności ceny oferty, z wynikiem tej oceny [por. pkt 22. uzasadnienia odwołania], co było przedmiotem odrębnych zarzutów w poprzednim odwołaniu [zob. pkt 2) i 3) zarzutów w *petitum*], których uzasadnienie było analogiczne jak zarzutów stawianych w rozpoznawanym odwołaniu. Innymi słowy, już poprzednio celem Odwołującego było wykazanie, że jego wyjaśnienia były adekwatne i wystarczające, a nie tylko uchylenie drugiego wezwania. Oczywiście jest jednak, że ani do rozpoznania, ani tym bardziej rozstrzygnięcia tych dalej idących zarzutów nie doszło, gdyż postępowanie odwoławcze zostało umorzone.

Reasumując, jedynym prawnym i faktycznym skutkiem unieważnienia drugiego wezwania i umorzenia poprzedniego postępowania odwoławczego jest konieczność rozstrzygnięcia sporu co do oceny wyjaśnień w niniejszej sprawie. Szczególnie nieuprawniona i nielogiczna jest najdalej idąca teza Odwołującego [pisownia oryginalna]: *Jest wprost sprzeczne z logiką formalną, gdzie unieważniając czynność Wezwania do wyjaśnień nr 2, Zamawiający de facto potwierdził, że przekazane przez Konsorcjum Balzola z Wyjaśnieniami nr 1[informacje] są wystarczające dla wykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska* [2. zdanie w pkt 29.uzasadnienia odwołania].

Jednocześnie podkreślić należy, że skoro Odwołujący w poprzednim odwołaniu wnosił o unieważnienie drugiego wezwania, a Zamawiający to uczynił, choć z różnych powodów, za niesporne w niniejszej sprawie należy uznać fakt, że wyjaśnienia złożone w odpowiedzi na pierwsze wezwanie powinny być podstawą oceny, czy Konsorcjum Balzola należycie uzasadniło cenę oferty.

Obszerna część uzasadnienia odwołania [pkt II.7 (pkt 79.-111. i 117.-118)] została poświęcona najmniej istotnemu fragmentowi uzasadnienia odrzucenia, czyli bardzo długiemu zdaniu rozpoczynającemu się następująco: *Ponadto niejaki wątpliwości co do poprawności ceny oraz zgodności oferty z warunkami zamówienia wzbudziło stanowisko Wykonawcy przedstawione odnośnie planowanego sposobu realizacji zamówienia w aspekcie ewentualnego zastosowania rozwiązań optymalizacyjnych w granicach dopuszczonych przez dokumentację postępowania...* O ile to zdanie uzasadnienia odrzucenia rzeczywiście jest bezzprzedmiotowe, o tyle trzeba mieć na uwadze, że przymiotnik „niejaki” oznacza *taki, o którym nadawca nie chce powiedzieć niczego szczegółowego, gdyż nie uważa tego za istotne* [Wielki słownik języka polskiego PAN, <https://wsjp.pl/>]. Poza wszelkim sporem jest również [por. pkt 81.-83. uzasadnienia odwołania], że oferta Konsorcjum Balzola nie została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp, czyli z powodu jej niezgodności z warunkami zamówienia. Ponieważ Zamawiający niepotrzebnie wraca do tego tematu w odpowiedzi na odwołanie [zob. pełny akapit na str. 15.], wypada zaznaczyć, że fakty przedstawiają się tak, jak zostało to szczegółowo opisane w uzasadnieniu odwołania [zob. pkt 84.-111.].

Reasumując, w treści wezwania Zamawiający wskazał na potrzebę ewentualnego wyjaśnienia założeń kosztowych, jeżeli Konsorcjum Balzola zamierzałoby, w granicach wynikających z SWZ, zamiast rozwiązań określonych w dokumentacji projektowej (czyli w ramach opisu przedmiotu tego zamówienia) zaproponować rozwiązania (przede wszystkim odnośnie do obiektów inżynierskich), jak to zostało określone, „indywidualne / autorskie”. Dopiero w ramach unieważnionego ostatecznie wezwania Zamawiający wskazał na optymalizację, o której mowa w jego odpowiedzi na pytanie nr 751 w ramach wyjaśnień treści SWZ z 30 stycznia 2026 r. Zamawiający wskazał tam na konieczność uwzględnienia na etapie wykonania zamówienia, że udostępniona dokumentacja projektowa w odniesieniu do wiaduktu kolejowego, w związku ze zmianą stanowiska operatora infrastruktury kolejowej (co do możliwości zamknięcia ruchu),

wymaga uaktualnienia. Warto przy tym zauważyć, że pytający wykonawca zwrócił uwagę, że zamówienie dotyczy wykonania robót według dokumentacji projektowej inwestora, więc to Zamawiający powinien udostępnić uaktualnioną dokumentację projektową.

Izba zważyła, co następuje:

W kontekście zarzutów odwołania znaczenie mają poniżej przywołane lub omówione przepisy ustawy pzp.

Zgodnie z art. 224 ust. 1, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Przy czym z art. 224 ust. 2 pkt 1 wynika, że zamawiający jest zobligowany do zwrócenia się o udzielenie takich wyjaśnień m.in. w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania (chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia)

Według art. 224 ust. 3 wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy; 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych; 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę; 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska; 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. Przy czym z art. 224 ust. 4 wynika, że m.in. w przypadku zamówień na roboty budowlane zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6.

Wreszcie zgodnie z art. 224 ust. 5 obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. W konsekwencji art. 224 ust. 6 stanowi w szczególności, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Z przywołanych powyżej przepisów wynika zatem, że warunkiem *sine qua non* odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę jest uprzednie wezwanie tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów dotyczących wyliczenia tej ceny lub jej istotnych części składowych. Dopiero w sytuacji, gdy nie sprostą on ciężarowi wykazania, że cena jego oferty nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, otwiera prawną możliwość odrzucenia z tego powodu tej oferty, chyba że zaistniała sytuacja, o której mowa poniżej.

Zgodnie z art. 69 ust. 3 zd. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE {dalej: „dyrektywa klasyczna”}, czyli przepisem, który podlegał implementacji do krajowego porządku prawnego, instytucja zamawiająca ocenia dostarczone informacje w drodze konsultacji z oferentem (analogiczny przepis zawierała również uchylona dyrektywa 2004/18/WE). Użycie sformułowania „konsultacje” jednoznacznie wskazuje na większą aktywność obydwu stron i na dopuszczenie etapowego przebiegu tej procedury, co jednak może mieć miejsce w sytuacji, gdy już na pierwszym etapie taki skonkretyzowany dialog został zainicjowany.

W takiej sytuacji, gdy wezwanie w trybie art. 224 ust. 1 pzp nie dotyczy ściśle oznaczonych kwestii, czego efektem jest odpowiedź nieukierunkowana ściśle na określone zagadnienie, którego wyjaśnienie było intencją Zamawiającego, wskazane jest ponowienie wezwania. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie: *powtórzenie wezwania do udzielenia wyjaśnień musi wynikać z obiektywnych okoliczności uzasadniających konieczność uszczegółowienia wyjaśnień złożonych przez wykonawcę na pierwsze wezwanie zamawiającego. Dla przykładu, uzasadnieniem do skierowania kolejnego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 PZP może być np. konieczność uszczegółowienia czy też rozwinięcia wyjaśnień już złożonych przez wykonawcę na pierwsze wezwanie, które zostało przez zamawiającego sformułowane w sposób ogólny, powtarzający treść komentowanego przepisu* [zob. M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz 2022*, wyd. 4, teza nr 4.1 do art. 224].

Tak uwarunkowaną możliwość wielokrotnego wzywania do udzielenia wyjaśnień potwierdzają też opinie prawne Urzędu Zamówień Publicznych (np. zawarte w „Informatorze...” nr 11 z 2013 r.) oraz dotychczasowe orzecznictwo sądów powszechnych, np. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 lipca 2007 r. sygn. akt V Ca 2214/06, wyrok Sądu

Okręgowego w Olsztynie z 9 grudnia 2010 r. sygn. akt V Ga 122/10, w których uzasadnieniach jednoznacznie wskazuje się, że brak jest przeszkód do ponownego wzywania wykonawcy do złożenia wyjaśnień, jeżeli pierwotne wyjaśnienia zamawiającego nie rozwiały wątpliwości zamawiającego związanych z rażąco niską ceną, do czego przyczyniła się ogólnikowość wezwania.

Jednak, jak to powyżej ustalono, tego typu sytuacja nie zaistniała przy badaniu ceny oferty Odwołującego, wręcz przeciwnie, nie ma sporu pomiędzy Stronami (z uwzględnieniem Przystępującego), że drugie wezwanie było bezpodstawne i bezprawne. Przede wszystkim ewentualne ponowienie wezwania nie jest przedmiotem zarzutu i żądania odwołania, więc kwestia ta jest poza kognicją Izby (zgodnie z art. 555 ustawy pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu).

Odwołujący *de facto* przechodzi również do porządku dziennego nad niewniesieniem odwołania kwestionującego pierwsze wezwanie, w którym wprost Zamawiający wskazał jednoznacznie, że również w odniesieniu do zakresu powierzonych podwykonawcom wymaga przedstawienia uszczegółowienia kalkulacji.

Ponieważ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) {dalej: „popzp”} zawierała zbliżone uregulowania, w przeważającej mierze zachowuje aktualność dorobek doktryny i orzecznictwa wypracowany na tle stosowania poprzednio obowiązujących przepisów, z istotnym zastrzeżeniem, o którym poniżej.

W rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie ma norma wynikająca z art. 224 ust. 6 ustawy pzp, że jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (hipoteza), oferta ta podlega odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną (dyspozycja). Obecnie obowiązująca regulacja odzwierciedla interpretację poprzednio obowiązującego art. 90 ust. 3 popzp, który literalnie stanowił, że zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz ze złożonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Oczywiście było bowiem, że za takie „potwierdzenie”, które wyrażone wprost w praktyce nie występowało, należy również poczytać sytuację, gdy wyjaśnienia wraz z dowodami nie są wystarczające dla uznania, że cena oferty nie jest rażąco niska. *De lege lata* nie może być zatem wątpliwości, że niewykazanie przez wezwanego do wyjaśnień wykonawcę, że cena jego oferty nie jest rażąco niska mieści się w zakresie hipotezy normy prawnej dotyczącej oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, którą w takiej sytuacji, zgodnie z dyspozycją tej normy, zamawiający obowiązany jest odrzucić (art. 226 ust. 1 pkt 8 pzp). Innymi słowy, omówiona norma (art. 224 ust. 6 pzp) wprowadza niewzruszalne domniemanie prawne, że niezależnie od rzeczywistego stanu faktycznego oferta podlega odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę, jeżeli wykonawca nie sprostą spoczywającemu na nim z mocy art. 224 ust. 5 pzp ciężarowi dowodowemu i nie obali wzruszalnego domniemania wynikającego z wezwania go w trybie art. 224 ust. 1 pzp do uzasadnienia ceny oferty.

Odwołujący zdaje się nie dostrzegać ani powyższej zależności, ani spoczywającego na nim ciężaru wykazania, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, czyli obalenia zaistniałego w tym zakresie, na skutek niezakwestionowanego wezwania, domniemania. W uzasadnieniu odwołania padają bowiem następujące tezy [por. pkt 139.-143.]. Po pierwsze, jakoby to Zamawiający miał wykazać nierealność ceny oferty Konsorcjum Balzola, w tym przedstawić analizę ekonomiczną, która prowadziłaby do wniosku, że wykonanie zamówienia za tę cenę jest obiektywnie niemożliwe. Po drugie, jakoby na tym etapie miało znaczenie, czy cena tej oferty nie odbiegała drastycznie od cen pozostałych 18 złożonych ofert, w tym od ceny wybranej oferty, a fakt, że jest najniższa nie powinien być utożsamiany z jej nierealnością. Innymi słowy, Odwołujący podnosi argumentację, która ewentualnie mogłaby mieć znaczenie, gdyby niniejsza sprawa dotyczyła zaskarżenia wezwania do wyjaśnień, a nie oceny przez Zamawiającego złożonych mu wyjaśnień.

Co więcej, zgodnie z art. 537 pkt 1 pzp (art. 190 ust. 1a popzp) również w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego. Ponieważ według art. 224 ust. 5 pzp (art. 90 ust. 2 popzp) ciężar ten obciąża wykonawcę już na etapie składania wyjaśnień, jeżeli wykonawca temu nie sprostą, *de facto* nie sposób, aby mógł wykazać coś przeciwnego w toku postępowania odwoławczego. Z kolei Izba bada prawidłowość dokonanej przez zamawiającego oceny złożonych mu wyjaśnień i dowodów, stąd dodatkowe okoliczności czy dowody zgłoszone na ich potwierdzenie w uzasadnieniu odwołania lub na rozprawie nie mają większego znaczenia.

Należy przy tym podkreślić, że nawet przed obarczeniem wykonawcy wezwanego w trybie art. 224 ust. 1 pzp (90 ust. 1 popzp) obowiązkiem uregulowanym aktualnie wprost w art. 224 ust. 5 pzp (art. 90 ust. 2 popzp), konsekwentnie wskazywano w orzecznictwie, że dla zakwalifikowania oferty do dalszego postępowania nie jest wystarczające złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, lecz wyjaśnień odpowiednio umotywowanych, przekonujących, że zaproponowana oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny [por. uzasadnienia wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie wydanych: 5 stycznia 2007 r. sygn. akt V Ca 2214/06, 13 lutego 2014 r. sygn. akt V Ca 3765/13 (dotyczył wyroku Izby z 22 października 2013 r. sygn. akt KIO 2354/13) oraz 17 lutego 2014 r. sygn. akt V Ca 3547/13 (dotyczył wyroku Izby z 7 października 2013 r. sygn. akt: KIO 2216/13, KIO 2221/13)]. W szczególności, jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z

8 czerwca 2006 r. sygn. akt V Ca 459/06, postępowanie wyjaśniające ma utwierdzić zamawiającego, że dokonana przez niego wstępna ocena oferty jest prawidłowa lub nie. Jeśli lektura wyjaśnień pozostawia istotne wątpliwości co do tego, czy wykonanie przedmiotu zamówienia za cenę wskazaną w ofercie jest możliwe, zamawiający jest zobowiązany do odrzucenia oferty.

W ustalonych powyżej okolicznościach sprawy Izba uznała za adekwatne obszerne przywołanie rozważań Sądu Okręgowego w Warszawie (Sądu Zamówień Publicznych), zawartych w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2025 r. sygn. akt XXIII Zs 122/25, które prowadzą do przeciwnych wniosków niż wysnute w uzasadnieniu rozpoznawanego odwołania.

Należy zwrócić szczególną uwagę, iż nawet w sytuacji kiedy wezwanie do złożenia wyjaśnień ma charakter ogólny (co nie miało miejsca w przedmiotowej sprawie), to wykonawca nie powinien tego traktować jako przyzwolenie na lakoniczne wyjaśniania, a raczej wykonawca, przygotowując odpowiedź na wezwania do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, które ocenia jako dość ogólne winien przyjąć, że ma w tej sytuacji szerokie możliwości co do sposobu wyboru argumentacji służącej obronie swojej oferty, ma większą swobodę, ale przy jednoczesnym związaniu rygorem posługiwania się konkretnymi i precyzyjnymi danymi, które legły u podstaw konstruowania ceny. Jednocześnie w uzasadnieniu tym uznano za oczywiste, że oceny złożonych wyjaśnień zarówno zamawiający, jak i kolejno Izba oraz Sąd Zamówień Publicznych winni dokonywać przez pryzmat wezwania skierowanego przez zamawiającego. Zestawienie pytania i udzielonej odpowiedzi pozwala bowiem na stwierdzenie, czy zamawiający uzyskał żądane przez niego informacje.

Jak to powyżej ustalono, Zamawiający wezwanie skonkretyzował zakres wezwania, zarówno co do składowych ceny oferty wymagających wyjaśnienia (w tym przypadku wszystkich), jak i oczekiwanego poziomu szczegółowości, który oczywiście dotyczył także zakresu powierzonego podwykonawcom, zwłaszcza że rzeczowo i wartościowo obejmuje on znakomitą większość przedmiotu oferty.

Izba podziela i uznaje za adekwatne w okolicznościach niniejszej sprawy również poniższe wywody z uzasadnienia tego samego wyroku Sądu Zamówień Publicznych [pisownia oryginalna; podkreślenia własne]: *...nie sposób uznać, aby celem wezwania było czysto formalne uzyskanie odpowiedzi na każde pytanie w takim wezwaniu zawarte. Istotą wyjaśnień jest bowiem złożenie przez wykonawcę takich wyjaśnień, takich odpowiedzi, takich dowodów w zakresie kwestii wskazywanych przez zamawiającego, które obalą domniemanie rażąco niskiej ceny wskazując okoliczności uzasadniające przyjęcie określonego poziomu ceny oferty. Okoliczność udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania zadane przez zamawiającego w wezwaniu nie może stanowić podstawy do uznania, iż wykonawca sprostą ciężącemu na nim obowiązowi wykazania prawidłowości przyjętej ceny oferty. Argumentacja i dowody przedstawione przez zamawiającego [oczywista omyłka, powinno być „odwołującego”] powinny w sposób rzeczowy i przejrzysty wykazywać okoliczności, które miały wpływ na sposób sporządzenia kalkulacji. Sam fakt zaś przyjętego sposobu wynagrodzenia jako ryczałtowego nie zwalnia wykonawców od rzetelnego przygotowania kalkulacji. Nie sposób przyjąć, aby sam sposób określenia w danym postępowaniu ceny jako ryczałtowej, pozbawił zamawiającego możliwości dokonania rzetelnej kontroli i weryfikacji czy możliwe jest wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów (art.224 ust. 1 pzp)... Wykonawca winien przedstawić taki zestaw informacji i dowodów, który pozwoli ocenić w jaki sposób zaoferowana cena została skonstruowana i dlaczego nie jest ona rażąco niska.*

Nawet jeżeli wykonawcy nie są obowiązani do przedstawienia wraz z ofertą szczegółowego kosztorysu, a jedynie do wskazania ceny ryczałtowej, to i tak posiadają pewne dokumenty konieczne do ustalenia poziomu cenowego oferty i dysponują stosownymi informacjami dotyczącymi realizacji zamówienia, chociażby w zakresie ustaleń z podmiotami od których będą nabywać materiały, bądź z których usług będą korzystać. W innym wypadku należałoby przyjąć, że ich oferta została stworzona nierzetelnie i nie uwzględnia wszystkich aspektów zamówienia. W rezultacie wiele informacji dotyczących wyceny wykonania zamówienia zostaje ustalonych przy tworzeniu oferty, nawet jeśli w samym formularzu ofertowym wykonawcy nie są obowiązani tychże danych uwzględnić w sposób szczegółowy, a jedynie przez wskazanie ceny ryczałtowej. Rzetelność przygotowania oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia nakłada na wykonawców obowiązek dochowania należytej staranności już przy kalkulowaniu ceny oferty w oparciu o warunki i dyspozycje określone przez zamawiającego w SWZ, bez względu na finalny sposób przedstawienia ceny w ofercie Wykonawca kalkulując cenę oferty powinien zatem zrobić to tak, by w sytuacji kiedy zamawiający zażąda wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 pzp (co nie jest przecież sytuacją nadzwyczajną), móc w jasny i precyzyjny sposób przedstawić jak cena oferty została skalkulowana. Złożone przez wykonawcę wyjaśnienia mają konkretny cel, mają bowiem umożliwić zamawiającemu prześledzenie sposobu kalkulacji ceny oferty i jej elementów składowych, a następnie ocenę czy za tą cenę możliwe jest wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Obowiązkiem wykonawcy jest więc dostarczenie wyczerpujących wyjaśnień, które w pierwszej kolejności powinny

odnosić się do wątpliwości zamawiającego sformułowanych w wezwaniu. Jeśli wezwanie kierowane jest do wykonawcy, który złożył ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia, którego przedmiotem są roboty budowlane i który został przez zamawiającego wezwany do złożenia wyjaśnień, obowiązkiem wykonawcy jest złożyć wyjaśnienia, w szczególności dotyczące zakresu, o którym mowa w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 pzp. W przypadku gdy wezwanie dotyczy ceny oferty, wykonawca powinien odnieść się kompleksowo do zaoferowanej ceny. Zgodnie bowiem z ust. 5 komentowanego przepisu to wykonawca wszelkimi niezbędnymi środkami dostępnymi w danej sprawie i uzasadnionymi w konkretnym stanie faktycznym powinien wykazać zamawiającemu, że jego cena (lub koszt) nie jest rażąco niska, pomimo ziszczenia się określonych ustawowych przesłanek podejrzenia rażąco niskiej ceny w jego ofercie (A. Matusiak [w.], M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 6, 2025, art. 224). Artykuł 224 ust. 5 ustawy pzp ustanawia swoistą w zakresie procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny zasadę rozkładu ciężaru dowodu. Na etapie bowiem wezwania do wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 lub ust. 2 ustawy pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Jest to jeden z niewielu przypadków, gdzie ustawa Prawo zamówień publicznych wprost określa rozkład ciężaru dowodu, jednoznacznie wskazując, że ciężar dowodu, że cena oferty nie jest rażąco niska spoczywa na wykonawcy.

Według koncepcji Odwołującego oczekiwanie przedstawienia szczegółowej kalkulacji w odniesieniu do zakresów prac, które mają zostać zlecone podwykonawcom, ...narusza art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, ponieważ przekształca obowiązek wykazania realności ceny w nieprzewidziany ustawą obowiązek ujawnienia szczegółowych kalkulacji podmiotów trzecich [por. pkt 48]. Stanowisko Odwołującego jest przy tym wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony w uzasadnieniu odwołania podkreśla bowiem, że ...udzielił odpowiedzi na każde pytanie Zamawiającego [por. pkt 5.]. Z drugiej strony jednocześnie kwestionuje co do zasady oczekiwanie przedstawienia na takim samym poziomie szczegółowości, co w przypadku części zamówienia wykonywanej osobiście, kalkulacji ceny oferty w odniesieniu do zakresu zamówienia powierzonego podwykonawcom, jako nieznajdujący oparcia ...ani w art. 224 ustawy Pzp, ani w funkcji postępowania wyjaśniającego dotyczącego rażąco niskiej ceny [por. pkt 32.].

Należy zauważyć, że tego typu argumentacja Odwołującego sprowadza się w istocie do próby zakwestionowania dopuszczalności wezwania. Ponownie wymaga zatem podkreślenia, że Odwołujący nie zdecydował się na zakwestionowanie tego wezwania, a dopiero kolejnego. W konsekwencji polemika z treścią wezwania jest spóźniona i bez znaczenia dla niniejszej sprawy. Innymi słowy, ponieważ pierwotne wezwanie nie zostało zaskarżone, wyartykułowane w nim żądania mają definitywnie wiążący charakter. W konsekwencji Zamawiający prawidłowo ocenił otrzymane wyjaśnienia i dowody właśnie przez pryzmat swoich oczekiwań wyrażonych w wezwaniu.

Niezależnie od powyższego i przede wszystkim, stanowisko Odwołującego jest nieuzasadnione, zarówno pod względem faktycznym i prawnym. W szczególności żaden przepis art. 224 ustawy pzp nie stoi na przeszkodzie ani wymaganiu uszczegółowienia kalkulacji ceny oferty, ani uczynieniu zadość takiemu wezwaniu. Jednocześnie wymaganie takiego samego poziomu szczegółowości kalkulacji ceny oferty, niezależnie od tego, czy została ona dokonana w oparciu o oferty podwykonawców, jest przejawem równego traktowania wykonawców, a nie odwrotnie, jak wydaje się Odwołującemu [por. pkt 46. uzasadnienia odwołania.

W odniesieniu do podnoszenia przez Odwołującego trudności, czy wręcz niemożności, uzyskania szczegółowych danych kalkulacyjnych od podwykonawców, ponownie zasługuje aprobatę stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku Sądu Zamówień Publicznych [pisownia oryginalna; podkreślenia własne]: Wskazania wymaga, iż podwykonawcy tworząc oferty dla (...) [wykonawcy] także musieli oprzeć się na bazowych cenach jednostkowych, tworzyli szczegółowe kalkulacje, których jednak nie przedłożono wraz z wyjaśnieniami. Przeciwnik skargi w celu należytego wykazania sposobu kalkulacji ceny był obowiązany takie dokumenty przedstawić, a argumentacja wskazująca, że podwykonawca ich nie dostarczył nie może stanowić usprawiedliwienia dla niepełnych wyjaśnień. To rolę wykonawcy składającego wyjaśnienia jest takie ułożenie stosunków ze swoimi potencjalnymi podwykonawcami, aby współpracowali oni z wykonawcą w ramach celu jakim jest uzyskanie zamówienia w tym poprzez wspieranie wykonawcy w składaniu wyjaśnień rażąco niskiej ceny jeżeli konieczność złożenia takich wyjaśnień zaistnieje. Zarówno w interesie wykonawcy jaki i pośrednio w interesie podwykonawcy jest, aby oferta wykonawcy nie została odrzucona z uwagi na brak dostatecznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny (art. 224 ust. 6 pzp), ewentualnie jako oferta zawierająca rażąco niską cenę (art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp), tak możliwy był wybór tej właśnie oferty jako najkorzystniejszej.

Co więcej, zdaniem Sądu Zamówień Publicznych ..w tej sytuacji nic nie stało na przeszkodzie, żeby wykonawca sam rozbił te kalkulacje na ceny jednostkowe i przedstawił zamawiającemu właśnie po to, żeby zamawiający miał możliwość oceny i weryfikacji czy przyjęte ceny pozwalają na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów (art. 224 ust. 1 ustawy pzp). Rzetelny wykonawca nie podchodzi do ofert podwykonawczych bezrefleksyjnie i dokonuje ich analizy przez pryzmat poszczególnych jej części składowych. W tej sprawie tego wszystkiego zabrakło.

Innymi słowy, zamawiający co do zasady nie może swoimi działaniami kreować i egzekwować obowiązków

względem podmiotów trzecich (a więc również podwykonawców). W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego występuje bowiem relacja na linii zamawiający-wykonawcy i to w takim układzie powstaje obligacyjna więź, która umożliwia nakładanie przez jedną stronę (zamawiającego) obowiązków na drugą stronę (wykonawcę). Stąd oczekiwanie zamawiającego, aby dany zakres prac został uszczegółowiony, nie powinno być rozumiane jako wystosowane bezpośrednio do podwykonawcy (jak wydaje się Odwołującemu), lecz do wykonawcy, który złożył ofertę. I to wykonawca jest rozliczany ze spełnienia tego wymagania, więc w przypadku, gdy jego partner biznesowy nie ma ochoty wykonać dodatkowej pracy (rozbiecie oferty podwykonawczej), takie uszczegółowienie musi przygotować we własnym zakresie.

Wreszcie, jak ustalił i zważył Sąd Zamówień Publicznych, a co jest również adekwatne w odniesieniu do wyjaśnień Odwołującego: (...) *Przeciwnik skargi udzielił następującej odpowiedzi(...): „Wartość uwzględniona w ofercie podwykonawcy (...), której Wykonawca nie jest w stanie wyciągnąć osobno, ponieważ oferta ma charakter ryczałtowy”. Porównanie pytania i udzielonej odpowiedzi pokazuje, że zamawiający nie uzyskał żadnych przez niego informacji. Odpowiedź udzielona przez przeciwnika skargi ogranicza się bowiem do ogólnego stwierdzenia, że koszt ten został ujęty w cenie ofertowej i powołania się na ofertę podwykonawcy, zamiast wskazania konkretnych kwot. Taka odpowiedź w żaden sposób nie wyjaśnia zaoferowanej ceny. Istotnie pytanie zamawiającego nie ograniczało się do tego, czy koszt (...) był ujęty w cenie ofertowej, lecz ukierunkowane było przede wszystkim na ustalenie jaka jest wysokość tego kosztu i jak został on skalkulowany. Takiej zaś informacji przeciwnik skargi nie udzielił.*

Stanowisko, że fakt korzystania z podwykonawstwa nie powoduje *per se* zwolnienia z obowiązku uszczegółowienia ceny ofertowej i zamiast tego wykonawca nie może wyłącznie posłużyć się zagregowanymi (nierozbitymi) ofertami podwykonawców (powołując się na brak możliwości zmuszenia podwykonawcy do pozyskania uszczegółowionego dokumentu), nie jest odosobnione w analogicznych do niniejszej sprawy okolicznościach.

Tego typu przypadki były już przedmiotem orzekania przez Krajową Izbę Odwoławczą oraz Sąd Zamówień Publicznych. Tytułem przykładu w postępowaniu pn. *Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 527 na odcinku od granicy miast do wiaduktu nad koleją (ulica Nowobałtycka) w Olsztynie* w treści wezwania zamawiający również wprost wskazał, że oczekuje rozbiecia ceny ofertowej, w tym zakresów, które wykonawca zamierza zlecić podwykonawcy. Wykonawca, którego oferta przedstawiała najkorzystniejszy bilans kryteriów, zamiast przedłożyć zamawiającemu stosowne rozbiecie, złożył ofertę podwykonawcy, a brak jej uszczegółowienia argumentował identycznie jak Odwołujący. Natomiast drugi z wykonawców (którego oferta została ostatecznie wybrana), otrzymawszy analogiczne wezwanie, złożył uszczegółowienie opracowane przez siebie, również w odniesieniu do części zamówienia, które zamierzał zlecić podwykonawcom.

Izba oddaliła odwołanie wniesione przez wykonawcę, którego oferta została odrzucona, wyrokiem z 15 grudnia 2025 r. (sygn. akt: 4832/25, KIO 4390/25, KIO 4415/25), gdyż stwierdziła, że *„jak trafnie wytknął to Zamawiający, wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z dnia 20 sierpnia 2025 r. nie zawierały wymaganych kalkulacji ani szczegółowych wyjaśnień dotyczących cen oferowanych przez podwykonawców*. Warto przy tym dodać, wykonawca ten wniósł skargę do Sądu Okręgowego w Warszawie, który wyrokiem z 6 lutego 2026 r. sygn. akt XXIII Zs 20/26 utrzymał w mocy wyrok Izby, nie dopatrując się jakichkolwiek wadliwości w zaprezentowanym stanowisku zamawiającego oraz Izby.

Podsumowując, skoro w niniejszej sprawie zaistniało domniemanie rażąco niskiej ceny, gdyż zamawiający wezwał do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, Odwołujący w swoim dobrze pojętym interesie powinien w taki sposób sformułować wyjaśnienia, aby by przekonać zamawiającego, że cena nie jest rażąco niska. Tymczasem w przedłożonych przez Odwołującego wyjaśnieniach brak było wskazania podstaw ustalenia poszczególnych elementów składających się na ostatecznie przedstawioną cenę ryczałtową i jej rozbiecia na zagregowane elementy rozliczeniowe. W konsekwencji Zamawiający nie mógł zweryfikować pozytywnie tak określonej i wyjaśnionej ceny oferty.

Mając powyższe na uwadze, Izba – działając na podstawie art. 553 zd. 1 ustawy pzp – orzekła, jak w pkt 1. sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego w tej sprawie, na które złożył się uiszczony wpis od odwołania, orzeczono w pkt 2. sentencji stosownie do ustalonego wyniku sprawy, tj. na podstawie art. 557 ustawy pzp w zw. z § 5 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. poz. 2437) obciążono nimi Odwołującego.