

WYROK

Warszawa, 22 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej
15 czerwca 2026 r. przez odwołującego: wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Murkrak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa
z siedzibą w Węgrzcach oraz Z.M. prowadzącego działalność gospodarczą
pod firmą Zakład Remontowo-Budowlany Z.M., ul. Raclawicka 27/19, 32-200 Miechów w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Muzeum Archeologiczne
z siedzibą w Krakowie
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: Spółdzielnia Rzemieśnicza BUDMET
z siedzibą w Krakowie

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu:
 - 1.1. unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
 - 1.2. dokonanie ponownej oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy Spółdzielnia Rzemieśnicza BUDMET z siedzibą w Krakowie.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego, 672 zł 75 gr (sześćset siedemdziesiąt dwa złote siedemdziesiąt pięć groszy) stanowiącą koszt dojazdu pełnomocnika odwołującego na rozprawę oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego.
3. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 24 272 zł 75 gr (dwadzieścia cztery tysiące dwieście siedemdziesiąt dwa złote siedemdziesiąt pięć groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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

Przewodniczący

Uzasadnienie

Muzeum Archeologiczne z siedzibą w Krakowie (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Przebudowa oraz zmiana sposobu użytkowania budynku Spichlerza oraz Czworaków, będących częścią zespołu dworskoparkowego w Branicach, numer referencyjny postępowania: DA-271-6/25, zwane dalej postępowaniem. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 2 stycznia 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, numer publikacji ogłoszenia: 428-2026, numer wydania Dz.U. S:1/2026.

15 czerwca 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Murkrak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Węgrzcach oraz Z.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Remontowo-Budowlany Z.M., ul. Raclawicka 27/19, 32-200 Miechów (dalej: Odwołujący), wnieśli odwołanie i zarzucili Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 239 ust. 1 Pzp przez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Spółdzielnia Rzemieśnicza BUDMET z siedzibą w Krakowie (dalej: Przystępujący), która to oferta jako podlegająca

odrzuconiu nie mogła zostać uznana za ofertę najkorzystniejszą w postępowaniu;

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 pkt 6 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego jako zawierającej rażąco niską cenę, bowiem złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

3.art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b w zw. z art. 118 ust. 2 Pzp przez odrzucenie oferty Przystępującego jako złożonej przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu, z uwagi na to, że podmiot trzeci SB Complex, na którego zasoby doświadczenia powołuje się wykonawca wykona jedynie marginalną część zamówienia, co czyni to zobowiązanie nierealnym i złożonym jedynie dla pozoru.

4.art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp przez odrzucenie oferty Przystępującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia z uwagi na braki kosztorysu ofertowego, który nie podlega poprawieniu i uzupełnieniu.

5.art. 223 ust. 1 Pzp przez niedozwolone zastosowanie dwukrotnej procedury wyjaśnienia treści oferty, która w efekcie doprowadziła do niedozwolonego uzupełnienia/poprawienia kosztorysu ofertowego, stanowiącego treść oferty.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2.odrzuconia oferty Przystępującego.

W uzasadnieniu zarzutów odwołania Odwołujący wskazał m. in.:

Oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę a przedstawione przez wykonawcę wyjaśnienia elementów mających wpływ na wysokość ceny wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, gdyż zawierają błędy i są niekompletne.

Wyjaśnienia ceny złożone przez Przystępującego nie zawierają wszystkich elementów, które były objęte szczegółowym wezwaniem Zamawiającego. Brak jest, wymaganej w wezwaniu Zamawiającego z 07 maja 2026 r. pełnej kalkulacji kosztów robocizny wraz z przyjętymi stawkami i nakładami pracy, z uwzględnieniem udziału personelu o kwalifikacjach właściwych

dla robót konserwatorskich. Nie załączono także kalkulacji kosztów materiałów

z wyszczególnieniem ich rodzaju, jakości i źródeł wyceny. Przystępujący pozostawił bez odpowiedzi wezwanie Zamawiającego co do przedstawienia przyjętych założeń użycia sprzętu i technologii, czasu ich wykorzystania oraz wpływu tych elementów na koszt realizacji.

Już tylko z powodu tych braków, wyjaśnienia Przystępującego nie odpowiadają wezwaniu Zamawiającego z 07 maja 2026 r. i nie powinny zostać przyjęte przez Zamawiającego i uznane za wystarczające.

Po drugie, wszystkie załączone do wyjaśnień dowody w postaci ofert handlowych, umów

o pracę itp. dotyczą Zakładu Usług Remontowych P.B., a nie samego Przystępującego czy podmiotu trzeciego udostępniającego zasoby SB Complex sp. z o.o. Podkreślenia wymaga, że Zakład Usług Remontowych P.B. nie udostępnia swoich zasobów jako podmiot trzeci ani nawet nie jest wskazany w ofercie jako podwykonawca.

Z treści złożonej oferty wynika, że Przystępujący w 100% polega na doświadczeniu podmiotu trzeciego SB Complex sp. z o.o., który to podmiot udostępnia swoją wiedzę i doświadczenie. Jedynie z treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny dowiadujemy się, że „zasadnicza część kosztów pośrednich dotyczy członka Spółdzielni BUDMET dedykowanego do realizacji przedmiotowego zamówienia tj. Zakładu Usług Remontowych P.B.”.

Zakład Usług Remontowych P.B. to odrębny od Spółdzielni Rzemieślniczej Budmet podmiot gospodarczy, a fakt, że Pan P.B. jest członkiem Spółdzielni nie oznacza,

że rabaty i stawki uzyskane w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej będą stosowane dla samego Przystępującego składającego ofertę w tym postępowaniu.

Niezależnie od powyższego, przedstawione do wyjaśnień dowody dotyczące Zakładu Usług Remontowych P.B., nie wskazanego w ofercie jako realizujący zamówienie powodują, że nie można uznać ich za adekwatne i potwierdzające realność ceny oferty.

Po trzecie, Odwołujący kwestionuje realność wyceny kosztu pompy ciepła. W części V wyjaśnień dotyczących Pompy instalacji C.O. Budmet przedstawił wycenę kosztu pompy ciepła dla Spichlerza 17 450zł (szt.) oraz Czworaki 16 830 zł (szt.). Wycena została dokonana w oparciu o ofertę (wystawioną dla Zakładu Usług Remontowych P.B.) hurtowni BIMS Plus FHH Sp. z o.o. Sp. k. dotyczącą pompy produkcji LG i KAISAI, która to pompa jest niezgodna z dokumentacją projektową dotyczącą realizacji inwestycji.

Dokumentacja projektowa zakłada zamontowanie pompy ciepła dużo wyższej klasy, posiadającej lepsze parametry efektywności energetycznej. Ponadto inwestor zakłada hybrydowe układy źródeł ciepła: 2x pompa ciepła + kocioł dla budynku Spichlerza oraz pompa ciepła + kocioł dla budynku Czworaki, w którym wszystkie elementy układów są dostarczone przez jednego producenta i sterowane wspólną automatyką dedykowaną dla grzewczych układów hybrydowych. Takiego rozwiązania w ofercie nie posiadają kotły produkcji

LG i KAISAI, nie produkują oni kotłów gazowych, a automatyka produkowanych przez nie pomp ciepła nie jest przystosowana do współpracy z innymi urządzeniami.

W związku z powyższym, dowody potwierdzające realność wyceny pompy ciepła dotyczą rozwiązania, które nie jest dopuszczone i nie może zostać uznane za równoważne.

Ceny urządzeń posiadających wymagane w dokumentacji projektowej parametry i rozwiązania np. firmy IMMERGAS są kilkakrotnie wyższe od założonych w kosztorysie przez firmę Budmet. Dla budynku Spichlerza to koszt 2x 41 642,00zł netto a dla budynku Czworaki: 59 774 netto.

Oznacza to, że nie ma możliwości wykonania zgodnie z projektem układów źródeł ciepła dla obu budynków w cenie założonej w kosztorysie Budmet, a złożony dowód jedynie potwierdza niezgodność zastosowanego rozwiązania i nierealność dokonanej wyceny tej pozycji kosztorysowej.

Kolejnym elementem potwierdzającym rażąco zaniżoną cenę oraz okoliczność stanowiącą podstawę do odrzucenia oferty Przystępującego jest fakt, że w załączniku do oferty jakim jest „Wykaz osób” Przystępujący wskazał, że osobą sprawującą funkcję Kierownika Budowy i na której doświadczenie Budmet się powołał będzie G.K.. Jako podstawę dysponowania wskazano „umowa zlecenie z osobą fizyczną”.

Oznacza to, że obowiązującą stawkę minimalną jest 31,40 zł brutto za każdą przepracowaną godzinę.

Zgodnie z postanowieniami SWZ oraz umową w zakresie obowiązków Wykonawcy jest: zapewnienie sprawowania stałego i ciągłego kierowania robót przez kierownika budowy.

Oznacza to, że Kierownik Budowy winien być obecny na budowie min. 5 dni w każdym tygodniu po min. 8 godzin. W 2026 r. całkowity, roczny wymiar czasu pracy wynosi 2008 godzin, co daje średnio 167,3 godziny w każdym miesiącu (przy 8 godzinach pracy dziennie)

Zakładając czas trwania budowy na poziomie 21 miesięcy otrzymujemy wynagrodzenie Kierownika Budowy na poziomie 21 miesięcy x 167,3 godzin/miesięcznie x 31,40 zł/godzinę brutto (stawka obowiązująca do końca 2026) = 110.317,62 zł brutto.

Przystępujący odpowiadając na wezwanie Zamawiającego w zakresie podania kosztów Kierownika Budowy wskazał w wyjaśnieniu, że ustalono wynagrodzenie na kwotę 25 000,00 zł netto +23% VAT. Przystępujący w wykazie osób podał jako podstawę dysponowania Kierownikiem Budowy „umowę zlecenie z osobą fizyczną”. Złożone wyjaśnienie jednoznacznie wskazuje na umowę o charakterze B2B gdzie Kierownik Budowy rozliczał się będzie wystawiając fakturę VAT, a nie rachunek jaki obowiązuje przy umowie zlecenia.

Oznacza to, że Przystępujący wprowadził Zamawiającego w błąd podając nieprawdziwe informacje w zakresie formy zatrudnienia Kierownika Budowy. Prawdopodobną przyczynę wykazano powyżej tj. Wynagrodzenie w oparciu o umowę zlecenie wyniosłoby 110.317,62 zł brutto – (całkowity koszt nie podlegający podatkowi od towarów i usług), co stanowi kwotę

o 85.317,62 zł wyższą.

Również w zakresie stawki roboczo – godziny przyjętej do kosztorysu ofertowego stwierdzić należy, że przyjęta przez Przystępującego kwota 32,50 zł netto za każdą roboczo godzinę jest drastycznie zaniżona i znajduje się poniżej stawek minimalnych określonych obowiązującymi przepisami. Zakładając, że Przystępujący planuje płacić swoim pracownikom stawkę minimalną, która w ramach umowy o pracę wynosi 5.790,28 zł miesięcznie (wraz z kosztami pracodawcy) oznacza, to że minimalna stawka roboczo godziny winna wynosić 34,60 zł (przy założeniu średniej 167,3 godzin pracy miesięcznie). Stawka przyjęta przez Przystępującego, czyli 32,50 zł netto (Vat nie jest kosztem zatrudnienia) jest zaniżona o co najmniej 2,10 zł

za każdą roboczo – godzinę. Pojawia się zatem ryzyko naruszenia Art. 95 Ustawy Pzp.

Element: Dostawa i montaż dźwigu osobowego 630 kg w budynku Spichlerza Budmet wycenił na kwotę: 75 000,00 zł netto. Jest to cena po pierwsze o prawie 40% niższa, aniżeli wynikająca z kosztorysu Inwestorskiego i dalej dalece odbiegająca od realnych obowiązujących na rynku budowlanym.

Co więcej wymogi opisane w SWZ oraz postanowienia umowy stanowią, że: „Wykonawca, w okresie pierwszych trzech lat okresu gwarancji, zobowiązuje się do dokonywania na własny koszt bieżącej konserwacji instalacji i zamontowanych urządzeń oraz okresowych przeglądów gwarancyjnych przedmiotu umowy, zgodnie z zaleceniami bądź wymaganiem producentów”.

Przyjmując, że rynkowa cena miesięcznej konserwacji wynosi ok. 450,00 zł netto wskazać należy, że w okresie 3 lat koszty comiesięcznej konserwacji wyniosą 16 200,00 zł netto. Zakładając, że Przystępujący uwzględnił w kwocie 75 000,00 zł netto koszty konserwacji oznacza to, że na samo urządzenie z montażem przeznaczone jest 58 800,00 zł netto

co jeszcze zwiększa różnicę między kwotą inwestorską, a oferowaną przez Przystępującego (nie wspominając o cenach rynkowych).

Element: dostawa i montaż systemowych ścian mobilnych Budmet wycenił na kwotę 15 000,00 zł netto.

Podobnie jak w przypadku urządzenia dźwigowego jest to cena o 85% niższa, aniżeli wynikająca z kosztorysu Inwestorskiego i dalece odbiegająca od realnych obowiązujących na rynku budowlanym. Podobnie jak w przypadku urządzeń dźwigowych również ściana mobilna wymaga corocznych przeglądów, których koszt wynosi ok. 500,00 zł netto co w okresie 5 lat daje kwotę 2 500,00 zł netto, którą należy odjąć od wartości oferty uzyskując 12 500,00 zł na dostawę i montaż całego elementu.

2. Wykonawca nie spełnia warunku wymaganego doświadczenia, a podmiot trzeci SB Complex na którego zasoby doświadczenia powołuje się wykonawca wykona jedynie marginalną część zamówienia, co czyni to zobowiązanie złożonym jedynie dla pozorów.

Zgodnie z wymaganiem rozdz. VI.4.2 SWZ o udzielenie zamówienia może ubiegać

się wykonawca, który posiada niezbędną wiedzę i doświadczenie, tzn. wykaże, że w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wykonał w sposób należyty oraz zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończył co najmniej: dwie roboty budowlane o całkowitej wartości każdej z nich. min. 5 000 000,00 zł brutto (słownie: pięć milionów złotych 00/100 groszy) polegające na remoncie, modernizacji, budowie, rozbudowie, nadbudowie, przebudowie lub odbudowie budynku, budynków wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Opisany warunek wymaganego doświadczenia w całości ma spełnić jeden podmiot.

W celu wykazania powyższego warunku, Przystępujący w całości polega na zasobach podmiotu trzeciego, zgodnie z oświadczeniem SB Complex sp. z o.o., który udostępnił wymagane doświadczenie. SB Complex Sp. z o.o. jako podwykonawca zobowiązuje

się do „udziału w realizacji części zamówienia przez wykonanie robót budowlanych w zakresie dotyczącym przebudowy budynku zabytkowego, bezpośrednie, bieżące i stałe konsultacje oraz doradztwo techniczne i nadzór nad przebiegiem prac podczas realizacji

robót”. Jednocześnie z wykazu podwykonawców (załącznik nr 8 do SWZ) wynika,

że „na podwykonawcę przypada 10% wartości zamówienia”. Należy zwrócić także uwagę

na fakt, że w treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny Przystępujący oświadczył, że dedykowanym do realizacji przedmiotowego zamówienia jest Zakład Usług Remontowych P.B., który to podmiot nie został wskazany jako ani jako podmiot udostępniający zasoby ani jako podwykonawca.

W tym przypadku podmiot udostępniający zasób doświadczenia, zgodnie z treścią wykazu podwykonawców, wykonana jedynie marginalną, symboliczną część zamówienia a kluczowe prace wykona podmiot nie posiadający doświadczenia (Budmet lub Zakład Usług Remontowych P.B., nie wykazany jako podwykonawca).

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Pzp w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia, wykonawcy mogą polegać na zdolnościach podmiotów udostępniających zasoby, jeśli podmioty te wykonują roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem KIO z przepisu art. 118 ust. 2 p.z.p. wynika jednoznacznie, że podmiot udostępniający zasoby jest zobowiązany wykonać roboty budowlane lub usługi, które zostały wykazane jako potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu (wyrok KIO z 2 listopada 2023 r., sygn. akt KIO 3056/23). Wykonawca polegający na wiedzy i doświadczeniu innego podmiotu w sytuacjach określonych art. 118 ust. 2 Pzp zobowiązany jest do zaangażowania podmiotu trzeciego w sposób rzeczywisty i bezpośredni w realizację tego przedmiotu zamówienia. Celem tego przepisu jest, aby udostępniony przez podmiot trzeci zasób rzeczywiście i realnie został wykorzystany w trakcie realizacji zamówienia.

Wskazane wyżej okoliczności potwierdzają, że zobowiązanie podmiotu trzeciego udostępniającego zasoby doświadczenia jest pozorne, bowiem w rzeczywistości kluczowa część robót (90 %) wykonana zostanie przez inne podmioty, które nie posiadają wymaganego doświadczenia. Tezę tą potwierdzają złożone wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, gdzie Przystępujący wskazał, że Zakład Usług Remontowych P.B. będzie realizował kluczową część zamówienia i w oparciu o oferty tego podmiotu została skalkulowana cena oferty. Zwrócić należy uwagę, że roboty budowlane mają zostać zrealizowane w budynkach wpisanych do rejestru zabytków, stąd istotnym jest, aby wykonywał je podmiot posiadający stosowne doświadczenie w tym zakresie.

3. Odrzucenie oferty Przystępującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia, niezasadne dwukrotne wezwanie Zamawiającego do poprawienia kosztorysu.

Zgodnie z wymaganiami rozdz. XV pkt 4 Kosztorys ofertowy, który wykonawcy mieli obowiązek złożyć wraz z ofertą ma zawierać m.in.:

a) podstawę wyceny i opis poszczególnych pozycji kosztorysowych,

- b) kalkulację szczegółową wszystkich pozycji kosztorysowych (także tych wycenianych jako „kalkulacje indywidualne” lub „kalkulacje własne”),
- c) tabelę wartości elementów scalonych sporządzoną w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do zbiorczych rodzajów robót,
- d) szczegółowe zestawienie RMS z wyszczególnieniem ilości oraz cen jednostkowych i wartości materiałów, urządzeń, wyposażenia i sprzętu użytych do prawidłowego skalkulowania cen jednostkowych kosztorysu ofertowego; w przypadku występowania w kosztorysie ofertowym „kalkulacji indywidualnych” lub „kalkulacji własnych” Wykonawca wykaże niezbędne do ich wykonania ilości RMS.

Załączony przez Przystępującego kosztorys ofertowy w odniesieniu do części pozycji obejmujących kalkulacje indywidualne nie określa składników RMS (np. Branża

Budowlana Czworaki poz. 1.3.3.6, 1.6.5.1, 1.8.3.1- 1.8.3.13, 1.9.1.14, 1.11.1.1, 1.11.2.1 – 1.11.2.7, 1.11.3.1, 1.12.1.1 1.12.1.2 oraz 1.13.1.3 i 1.13.1.4). Analogiczne błędy występują

w poz. dla Branży Budowlanej Spichlerz. Wskazane uchybienia kosztorysu ofertowego Przystępującego zostały dostrzeżone przez Zamawiającego i stały się przedmiotem wyjaśnień z 31.03.2026 r. oraz 14.04.2026 r. Zamawiający w sposób niedozwolony, dwukrotnie wzywał wykonawcę do „przedstawienia brakujących informacji w zakresie składników RMS

dla wskazanych pozycji kosztorysowych” (wezwanie z 31.03.2026 r.) oraz do „przedstawienia kosztorysu szczegółowego dla ww. pozycji zgodnego z wymaganiami rozdz. V SWZ

dla kosztorysu ofertowego”. (wezwanie z 14.04.2026 r.). W obu przypadkach wezwanie dotyczyło tych samych pozycji kosztorysu.

4. Odrzucenie oferty Przystępującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia, niezasadne dwukrotne wezwanie Zamawiającego do poprawienia kosztorysu.

Odwolujący podkreśla, że tego rodzaju braki w kosztorysie ofertowym polegające

na sporządzeniu go w sposób odmienny i niezgodny z warunkami zamówienia nie podlegają uzupełnieniom i poprawie.

Kosztorys ofertowy, zgodnie z SWZ, stanowi treść oferty, która

w trybie wyjaśnień nie może podlegać zmianom po terminie składania ofert. W konsekwencji wszelkie braki w kosztorysie ofertowym skutkują odrzuceniem oferty. W tym przypadku Zamawiający w sposób nieuprawniony doprowadził w trybie wyjaśnień treści oferty,

na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp, do złożenia poprawionego kosztorysu po terminie składania ofert. Instytucja wyjaśnień z art. 223 ust. 1 Pzp może służyć jedynie rozwianiu wątpliwości zamawiającego, które powziął odnośnie do treści oferty, a nie wprowadzeniu nowej treści. Procedura ta nie może doprowadzić do uzupełnienia, złożenia innej wersji dokumentu w stosunku do wersji złożonej do upływu terminu składania ofert, co miało miejsce

w tym postępowaniu.

W odpowiedzi na odwołanie z 30 czerwca 2026 r. Zamawiający zaprzeczył twierdzeniom Odwołującego i wniósł o oddalenie odwołania.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron oraz Przystępującego zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone

na rozprawie, ustaliła i zważyła, co następuje.

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

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.

Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz dokumentów złożonych w postępowaniu przez Strony.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała zarzuty odwołania, uznając, że zasługuje ono na uwzględnienie.

Izba ustaliła, co następuje:

Zarzut nr 2

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o zarzucie miało przede wszystkim wezwanie, jakie Zamawiający skierował do

Przystępującego 7 maja 2026 r.:

„Zamawiający — Muzeum Archeologiczne w Krakowie wzywa Wykonawcę na podstawie

art. 224 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1) ustawy Prawo zamówień publicznych do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Zamawiający stwierdził, że cena oferty jest niższa co najmniej o 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, co skutkuje obowiązkiem zwrócenia się o wyjaśnienia

w zakresie jej kalkulacji. Skala tego odchylenia, w połączeniu z analizą kosztorysu ofertowego, uzasadnia powstanie poważnych wątpliwości co do realności przyjętej kalkulacji oraz możliwości należytego wykonania zamówienia zgodnie z jego zakresem i wymaganiami.

Wątpliwości Zamawiającego koncentrują się w szczególności na wycenie kluczowych robót budowlanych i konserwatorskich prowadzonych przy obiekcie zabytkowym, obejmujących m.in. ścianę mobilną, windę, wywóz gruzu, prace ziemne, podbudowy i nawierzchnie, posadzki, instalacja C.O. — pompa.

Charakter tych robót, ich złożoność, wymogi technologiczne oraz konieczność prowadzenia prac zgodnie z zasadami konserwatorskimi powodują, że przyjęte przez Wykonawcę wartości wydają się niewspółmierne do zakresu i standardu wymaganych prac.

Zamawiający oczekuje przedstawienia wyjaśnień, które w sposób jednoznaczny i możliwy

do weryfikacji wykażą, w jaki sposób została skalkulowana cena w powyższym zakresie.

W szczególności wyjaśnienia powinny obejmować pełną kalkulację kosztów robocizny wraz

z przyjętymi stawkami i nakładami pracy, z uwzględnieniem udziału personelu o kwalifikacjach właściwych dla robót konserwatorskich, a także kalkulację kosztów materiałów

z wyszczególnieniem ich rodzaju, jakości i źródeł wyceny. Niezbędne jest również przedstawienie przyjętych założeń dotyczących użycia sprzętu i technologii, czasu ich wykorzystania oraz wpływu tych elementów na koszt realizacji, jak również sposobu ujęcia kosztów pośrednich, organizacyjnych i poziomu zakładanego zysku wraz z uzasadnieniem jego realności.

Wyjaśnienia powinny ponadto odnosić się do specyfiki realizacji robót w obiekcie zabytkowym, w tym do zwiększonej pracochłonności, ograniczeń technologicznych, konieczności prowadzenia prac pod nadzorem konserwatorskim oraz wszelkich innych czynników wpływających na koszt i organizację robót. Zamawiający oczekuje wykazania, że wszystkie te elementy zostały uwzględnione w cenie oferty w sposób zapewniający prawidłową i kompletną realizację zamówienia (...).

Zwraca uwagę fakt, że Zamawiający nie poprzestał na szablonowym wezwaniu opartym

o art. 224 ust. 3 Pzp, a wskazał konkretne elementy podlegające wyjaśnieniu. Wezwanie

ma precyzyjny charakter, zawiera jasną instrukcję co należało wyjaśnić i na jakim poziomie szczegółowości.

W odpowiedzi, 18 maja 2026 r. Przystępujący złożył wyjaśnienia wraz z załącznikami – dokumenty pierwotnie zostały przez wykonawcę utajnione, ale na dalszym etapie postępowania Zamawiający podjął decyzję o ich ujawnieniu.

Wyjaśnienia zostały ocenione jako poprawne i wystarczające, gdyby Zamawiający skierował do wykonawcy wezwanie sprowadzające się do powielenia art. 224 ust. 3 Pzp. Ponieważ jak zostało wspomniane wyżej, wezwanie zostało sporządzone w sposób przemyślany i celowy, to wyjaśnienia okazały się być niewystarczające. Niecelowym jest przy tym przytaczanie całych wyjaśnień Przystępującego w celu wykazania, że zawierały one takie braki, jak wskazał w zarzucie Odwołujący.

Po przeprowadzeniu dowodu z wyjaśnień ceny złożonych przez Przystępującego (wraz

z załącznikami) Izba uznała, że potwierdziło się twierdzenie Odwołującego:

„Brak jest, wymaganej w wezwaniu Zamawiającego z 07 maja 2026 r. pełnej kalkulacji kosztów robocizny wraz z przyjętymi stawkami i nakładami pracy, z uwzględnieniem udziału personelu o kwalifikacjach właściwych dla robót konserwatorskich. Nie załączono także kalkulacji kosztów materiałów z wyszczególnieniem ich rodzaju, jakości i źródeł wyceny. Przystępujący pozostawił bez odpowiedzi wezwanie Zamawiającego co do przedstawienia przyjętych założeń użycia sprzętu i technologii, czasu ich wykorzystania oraz wpływu tych elementów na koszt realizacji”.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Jako nieudzielenie wyjaśnień traktowane są również przypadki zaniechania odpowiedzi

na poszczególne pytania zadane przez zamawiającego. Wezwanie wykonawcy do wyjaśnienia ceny swojej oferty rodzi domniemanie, że cena ta jest rażąco niska, więc wykonawca

pod rygorem odrzucenia jego oferty, ma obowiązek udowodnić realny charakter ceny.

Brak udzielenia wyjaśnień skutkuje uznaniem, że oferta podlega odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę, nawet

jeśli cena ta byłaby obiektywnie prawidłowa. Jest to sankcja za złożenie niewystarczających czy niekompletnych wyjaśnień. Uwzględnienie pierwszego zarzutu odwołania stanowiło samoistną podstawę do nakazania Zamawiającemu odrzucenia oferty Przystępującego. Wobec potwierdzenia się stanowiska Odwołującego w powyższym zakresie, Izba odstąpiła od dalszej analizy szczegółowej argumentacji odwołania dotyczących poszczególnych cen i kosztów zawartych w ofercie Przystępującego.

Zarzut nr 3

Stan faktyczny sprawy w zakresie omawiającego zarzutu został w prawidłowy sposób opisany przez Odwołującego. Zamawiający w odpowiedzi na zarzut podniósł m. in.:

„Odwołujący nie wykazał, aby zakres udziału SB Complex Sp. z o.o. był wyłącznie pozorny albo oderwany od warunku udziału w postępowaniu. Nie można również zgodzić

się z twierdzeniem Odwołującego, że wzmianka w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny o Zakładzie Usług Remontowych P.B. podważa realność zobowiązania SB Complex Sp. z o.o. Kwestia sposobu organizacji realizacji zamówienia oraz warunków handlowych przyjętych na potrzeby kalkulacji ceny nie jest tożsama z udostępnieniem zasobów w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Dokumenty te dotyczą różnych płaszczyzn badania oferty: z jednej strony realności ceny, a z drugiej strony zdolności technicznej lub zawodowej wykonawcy.

Odwołujący nie wykazał zatem, aby Przystępujący nie spełniał warunku udziału w postępowaniu albo aby udostępnienie zasobów przez SB Complex Sp. z o.o. miało charakter pozorny. Zamawiający prawidłowo uznał, że Przystępujący wykazał spełnienie warunku udziału w postępowaniu, a oferta Przystępującego nie podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b PZP”.

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Pzp w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia wykonawcy mogą polegać na zdolnościach podmiotów udostępniających zasoby, jeśli podmioty te wykonają roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane.

Nieprawidłowym jest więc założenie, że podmiot udostępniający swojego doświadczenia wykona roboty o wartości „10% wartości zamówienia” podczas, gdy resztę zrealizować ma podmiot, który nie wykazał się doświadczeniem należyty do warunku udziału w postępowaniu.

W ocenie Izby Odwołujący w oparciu o przedstawiony w uzasadnieniu stan faktyczny przedstawił prawidłowe i zasadne wnioski natury prawnej. Izba uznała więc stanowisko Odwołującego za własne i uwzględniła zarzut.

Zarzut nr 4 i 5

Rozdział XV SWZ pkt 4 lit. d określił znaczenie szczegółowego zestawienia RMS w kosztorysie ofertowym:

„szczegółowe zestawienie RMS z wyszczególnieniem ilości oraz cen jednostkowych i wartości materiałów, urządzeń, wyposażenia i sprzętu użytych do prawidłowego skalkulowania

cen jednostkowych kosztorysu ofertowego; w przypadku występowania w kosztorysie ofertowym „kalkulacji indywidualnych” lub „kalkulacji własnych” Wykonawca wykaże niezbędne do ich wykonania ilości RMS”.

Kosztorys ofertowy wraz z zestawieniem RMS miał być zatem złożony przez wykonawców już na etapie składania ofert i stanowił część treści oferty w ścisłym znaczeniu.

Zgodnie z art. 223 ust. 1 Pzp w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać

od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

W konsekwencji, biorąc pod uwagę przytoczoną regulację SWZ dotyczącą zestawienia RMS, nie było możliwości uzupełnienia kosztorysu ofertowego o te dane – pod rygorem odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia, musiały być one przedstawione od razu wraz z ofertą, bez możliwości ich zmiany czy uzupełnienia.

31 marca 2026 r. Zamawiający skierował do Przystępującego wezwanie: „(...) na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w zakresie kosztorysu ofertowego. Zgodnie z postanowieniami Rozdziału XII pkt. 17.2 Specyfikacji Warunków Zamówienia, Zamawiający wymagał złożenia wraz z ofertą kosztorysu ofertowego sporządzonego zgodnie z przedmiarem robót, obejmującego m.in. wskazanie składników cenotwórczych RMS (robocizna, materiały, sprzęt), w tym w odniesieniu do pozycji wycenianych w oparciu o kalkulacje indywidualne. Jednocześnie Zamawiający wskazał, że informacje dotyczące RMS mają charakter pomocniczy dla treści oferty.

W toku badania oferty stwierdzono, że w kosztorysie ofertowym, w odniesieniu do części pozycji obejmujących kalkulacje indywidualne, nie zostały wskazane składniki RMS (...).

Następnie Zamawiający wymienił w postaci tabelarycznego zestawienia, kilkadziesiąt pozycji kosztorysu ofertowego, w których stwierdził brak przedstawienia składników RMS. Dalsza część wezwania brzmiała:

„Mając na uwadze powyższe, Zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień poprzez przedstawienie brakujących informacji w zakresie składników RMS dla wskazanych pozycji kosztorysowych.

Jednocześnie Zamawiający wyraźnie wskazuje, że:

- 1) składniki RMS przedstawione w odpowiedzi na niniejsze wezwanie muszą stanowić odzwierciedlenie kalkulacji ceny oferty dokonanej na dzień upływu terminu składania ofert,
- 2) złożone wyjaśnienia nie mogą prowadzić do jakiegokolwiek zmiany treści oferty, w rozumieniu art. 223 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności nie mogą skutkować zmianą cen jednostkowych, wartości poszczególnych pozycji ani ceny całkowitej oferty,
- 3) przedstawione informacje mają charakter wyjaśniający i pomocniczy, zgodnie z postanowieniami SWZ, i służą wyłącznie doprecyzowaniu treści złożonej oferty.

Wyjaśnienia należy przedstawić w formie zestawienia obejmującego brakujące składniki RMS dla poszczególnych pozycji kosztorysu, w sposób zapewniający ich spójność z pozostałą treścią oferty”.

Tym samym, mimo zachowania pozorów wezwania do wyjaśnień treści oferty, Zamawiający wprost wezwał do uzupełnienia brakujących danych, a które – jak wskazano wyżej – stanowiły treść oferty w rozumieniu ścisłym.

W odpowiedzi Przystępujący złożył kosztorys – plik o nazwie „Kosztorys-uzupełnienie

wg wezwania z dnia 31 03 2026-sig-sig”. Nie budzi więc wątpliwości, że Przystępujący zrozumiał, że Zamawiający oczekuje uzupełnienia kosztorysu ofertowego.

14 kwietnia 2026 r. do Przystępującego zostało skierowane kolejne wezwanie:

„Zamawiający — Muzeum Archeologiczne w Krakowie, działając na podstawie art. 223

ust. 1 ustawy Pzp, wzywa Wykonawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień poprzez przedstawienie kosztorysu szczegółowego obejmującego kalkulację szczegółową wszystkich pozycji kosztorysowych, sporządzonego w sposób odpowiadający wymaganiom Rozdziału XV pkt 5 lit. b i d SWZ oraz pozwalający na weryfikację sposobu skalkulowania cen jednostkowych i wartości poszczególnych pozycji kosztorysowych.

Zamawiający, w związku z pismem z dnia 31.03.2026 r. wzywającym do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie składników cenotwórczych RMS, po analizie wyjaśnień złożonych przez Wykonawcę, które to wyjaśnienia Zamawiający ocenił jako odpowiadające na skierowane do Wykonawcy wezwanie, powziął nowe wątpliwości co do treści złożonej oferty w zakresie kosztorysu ofertowego.

Wątpliwości Zamawiającego dotyczą braku wymaganej na podstawie Rozdziału XV pkt 5 lit. b SWZ kalkulacji szczegółowej następujących pozycji kosztorysowych (...).

Zamawiający zawarł w tym miejscu kolejne, tabelaryczne zestawienie dalszych kilkadziesięciu pozycji kosztorysowych wymagających „wyjaśnienia przez uzupełnienie”.

I dalej, wezwanie:

„Zamawiający wskazuje, że w ramach przedstawionych wyjaśnień Wykonawca powinien złożyć kosztorys szczegółowy dla ww. pozycji zgodny z wymaganiami określonymi

w Rozdziale V SWZ dla kosztorysu ofertowego, w związku z czym przedstawione wyjaśnienia powinny obejmować w szczególności:

- 1) dla każdej pozycji kosztorysowej — przedstawienie pełnej kalkulacji szczegółowej ceny jednostkowej pozycji z rozbiciem na R, M i S oraz z wykazaniem dla każdego nakładu: nazwy lub opisu nakładu, jednostki miary, ilości (normy) na jednostkę przedmiarową albo innej podstawy przyjęcia nakładu, ilości łącznej, ceny jednostkowej i wartości;
- 2) w części R — wykazanie robocizny niezbędnej do wykonania pozycji, co najmniej poprzez podanie ilości roboczogodzin, stawki jednostkowej oraz wartości; jeżeli przyjęto więcej niż jeden rodzaj robocizny lub odrębne czynności, należy je wykazać oddzielnie;
- 3) w części M — rozwinięcie każdego składnika materiałowego odrębnie, tj. każdego materiału, wyrobu, urządzenia, elementu wyposażenia, prefabrykatu, elementu montażowego, mocującego lub uzupełniającego, wraz z podaniem jednostki miary, ilości, ceny jednostkowej i wartości; nie jest wystarczające zbiorcze wskazanie jednej pozycji „materiały” lub „M”;
- 4) w części S — rozwinięcie każdego składnika sprzętowego odrębnie, tj. każdego rodzaju sprzętu, narzędzia, środka transportu lub innego środka technicznego uwzględnionego w kalkulacji, wraz z podaniem jednostki pracy sprzętu, ilości, ceny jednostkowej i wartości; nie jest wystarczające zbiorcze wskazanie jednej pozycji „sprzęt” lub

„S”;

- 6) przedstawienie pełnego rozbicia elementów składowych ceny jednostkowej, w tym — stosownie do charakteru pozycji — kosztów zakupu, dostawy, transportu, rozładunku, montażu, mocowań, akcesoriów, elementów wykończeniowych, uruchomienia, regulacji, prób i innych czynności lub nakładów niezbędnych do wykonania danej pozycji.

Kosztorys powinien zostać przedstawiony w sposób zapewniający zachowanie spójności z dotychczas przedłożonymi informacjami oraz tożsamości z przedmiarem robót

co do podstawy wyceny, zakresu i opisu robót, ilości przedmiarowych oraz jednostek. Złożone wyjaśnienia nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty, w szczególności cen jednostkowych, wartości poszczególnych pozycji ani ceny całkowitej oferty”.

Biorąc pod uwagę przytoczone wezwania, w ocenie Izby oczywistym jest, że Zamawiający miał pełną świadomość bezprawności swoich działań – w przeciwnym wypadku nie próbowałby nadać ww. pismom pozoru wezwań do wyjaśnień treści oferty. Zamawiający wiedział, że oferta Przystępującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, a mimo

to umyślnie dążył do jej poprawy w sposób sprzeczny z art. 223 ust. 1 Pzp.

Już pierwsze wezwanie – z 31 marca 2026 r. – stanowi dowód wystarczający do stwierdzenia, że oferta Przystępującego podlegała odrzuceniu, czego Zamawiający miał pełną świadomość.

W konsekwencji Izba uznała, że działania Zamawiającego objęte zarzutami nr 4 i 5 stanowiły rażące naruszenie art. 223 ust. 1 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Zamawiający zaniechał obowiązku odrzucenia oferty Przystępującego, mimo, że w sposób oczywisty była ona niezgodna z warunkami zamówienia, a zamiast tego usilnie dążył do uzupełnienia kosztorysu ofertowego czyli treści oferty wykonawcy.

Na skutek powyższych ustaleń potwierdził się również zarzut nr 1 – Zamawiający dokonał wyboru oferty, która winna zostać odrzucona.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący