

WYROK

Warszawa, dnia 30 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolantka: Sylwia Podniewska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 czerwca 2026 r. przez wykonawcę BALZOLA POLSKA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miasto Włocławek – Urząd Miasta Włocławek

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A. wykonawcy Przedsiębiorstwo Inżynieryjne INMEL Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu

B. wykonawcy G.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Kształtowania Zieleni GARDENS G.S. ; siedzibą w Promnicach

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Gminie Miasto Włocławek – Urzędowi Miasta Włocławek unieważnienie czynności z dnia 8 czerwca 2026 r. wezwania wykonawcy BALZOLA POLSKA Sp. z o.o. do złożenia uzupełniających wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny,

2. Kosztami postępowania obciąża Gminę Miasto Włocławek – Urząd Miasta Włocławek i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez BALZOLA POLSKA Sp. z o.o. tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez BALZOLA POLSKA Sp. z o.o. tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od Gminy Miasto Włocławek – Urzędu Miasta Włocławek na rzecz BALZOLA POLSKA Sp. z o.o. kwotę 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy).

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Gmina Miasto Włocławek – Urząd Miasta Włocławek (dalej: „Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „*Park Grzywno - zagospodarowanie terenów zielonych na terenie dawnego osiedla Grzywno we Włocławku*”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod pozycją 2026/BZP 00029882/01/P.

W dniu 15 czerwca 2026 r. wykonawca BALZOLA POLSKA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec następujących czynności podjętych przez Zamawiającego:

(1) wezwania Odwołującego do złożenia nieproporcjonalnie, nadmiernie szczegółowych (wykraczających poza zakres obowiązków określony w dokumentacji Postępowania) wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, nieuzasadnionych z punktu widzenia weryfikacji ceny oferty Odwołującego i nie zmierzających do wykazania braku rażąco niskiej ceny oferty Odwołującego, a jednocześnie prowadzących do ingerencji w sferę organizacyjną i handlową podmiotu trzeciego realizującego część zamówienia na podstawie ryczałtowo skalkulowanej oferty, której treść została już ujawniona Zamawiającemu w toku postępowania wyjaśniającego (co też zdaje się uszło uwadze Zamawiającego), nieuzasadnionej celem wyjaśnień RNC;

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

(1) art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 ust. 1 Pzp przez

skierowanie do Odwołującego uzupełniającego (dodatkowego) wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie wykraczającym ponad uprawnienia Zamawiającego, co znalazło odzwierciedlenie w zobowiązaniu Odwołującego w wezwaniu

z dnia 8 czerwca 2026 r. do przedłożenia dokumentów i informacji dotyczących oferty podmiotu trzeciego – Park-M Poland Sp. z o.o. (dalej: „Podmiot trzeci”, „Park-M”), w tym: (i) oferty oraz kalkulacji kosztów sporządzonych przez Park-M na potrzeby oferty złożonej przez Odwołującego w przedmiotowym postępowaniu, (ii) dowodów potwierdzających zatrudnianie przez Park-M na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności wskazane

w rozdziale V pkt 8 SWZ (np. w postaci zanonimizowanych umów o pracę), a także –

w przypadku gdy zakres prac Park-M obejmuje dostawę urządzeń - (iii) szczegółowych kalkulacji pozwalających na ustalenie sposobu skalkulowania zaproponowanych cen, podczas gdy w ramach przedmiotowego Postępowania Zamawiający przewidział wynagrodzenie ryczałtowe, a Odwołujący już w ramach pierwszych wyjaśnień rażąco niskiej ceny (tj. wyjaśnień z dnia 8 maja 2026 r.) przedłożył ofertę Park-M zawierającą ryczałtową wycenę powierzonych temu podmiotowi prac, stanowiącą podstawę kalkulacji ceny oferty Odwołującego, której prawidłowość zweryfikowana została przez szereg innych ofert podwykonawczych przekazanych Zamawiającemu, co w rezultacie skutkuje niezgodnym

z Pzp zobowiązaniem Odwołującego do uzyskania i przedstawienia szczegółowych danych kosztowych oraz dokumentów źródłowych podmiotu trzeciego, prowadzących do rozbicia uprzednio przedstawionej wyceny na poszczególne elementy kalkulacyjne, pomimo że informacje o takim stopniu szczegółowości nie były wymagane przez Zamawiającego w SWZ na etapie składania ofert, a ponadto (w części) zostały już Zamawiającemu przekazane, co prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia zakresu informacji i dokumentów oczekiwanych od wykonawców po upływie terminu składania ofert oraz stanowi nadużycie uprawnienia Zamawiającego do badania rażąco niskiej ceny, naruszając zasady proporcjonalności

i równego traktowania wykonawców;

a w każdym przypadku

(2) art. 16 ust. 1 Pzp przez prowadzenie Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości;

Na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a) oraz b) Pzp Odwołujący wniósł o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wezwania Odwołującego pismem z dnia 8 czerwca 2026 r. dotyczącej zobowiązania Odwołującego do złożenia uzupełniających wyjaśnień rażąco niskiej ceny i zaakceptowania (uznania za wykazujące brak rażąco niskiej ceny i wystarczające) wyjaśnień złożonych w dniu 8 maja 2026 r.

Na podstawie art. 534 ust. 1 w zw. z art. 535 Pzp Odwołujący wniósł o dopuszczenie

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

Na podstawie art. 537 Pzp Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przewidzianych przepisami zgodnie z fakturą ustrukturyzowaną przesłaną do Krajowej Izby Odwoławczej za pośrednictwem Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF).

Odwołujący podał, że w terminie na składanie wpłynęło 8 ważnych ofert:

Odwołujący zwrócił uwagę, że różnica pomiędzy pierwszą w rankingu ofertą Odwołującego a wartością drugiej oferty złożonej przez konkurencyjnego wykonawcę wynosi ok. 0,5 mln zł (ok. 2,5%).

Odwołujący zauważył również, że zgodnie z rozdz. XVIII (Opis sposobu obliczenia ceny) ust. 14 SWZ „Całkowita cena oferty netto oraz całkowita cena oferty brutto będzie ceną ryczałtową i nie będzie podlegała waloryzacji przez cały okres obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego (...)”.

Odwołujący podał, że w dniu 24 kwietnia 2026 r. Zamawiający skierował do Odwołującego wezwanie do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Wezwanie zostało oparte na art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp z uwagi na fakt, że zaoferowana przez Odwołującego cena całkowita oferty stanowiła 68,16% wartości szacunkowej zamówienia, a tym samym przekroczyła ustawowy próg 30%, o którym mowa w art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, co skutkuje po stronie Zamawiającego obowiązkiem wezwania Wykonawcy do złożenia wyjaśnień („Wezwanie I”). Zamawiający wskazał obszary, które w jego ocenie wymagają doprecyzowania w zakresie wyliczenia ceny ofertowej, posiłkując się przy tym katalogiem

z art. 224 ust. 3 Pzp.

Odwołujący wskazał, że w odpowiedzi na ww. wezwanie w dniu 8 maja 2026 r. złożył szczegółowe wyjaśnienia w

zakresie rażąco niskiej ceny („Wyjaśnienia”). W Wyjaśnieniach Odwołujący wskazał m.in., iż zgodnie z formularzem ofertowym 95% wartości zamówienia ma zostać zrealizowane przez podmiot trzeci - Park-M, wyjaśniając przy tym, że Zamawiający

w przedmiotowym Postępowaniu przewidział wynagrodzenie ryczałtowe i na etapie składania ofert nie oczekiwał ani nie wskazywał na konkretny sposób kalkulacji ani na udokumentowanie tej kalkulacji przez przedłożenie szczegółowych dokumentów (szczegółowej kalkulacji). Wykonawca wskazał przy tym, że na etapie składania wyjaśnień ma ograniczone możliwości „wymuszenia” od podwykonawcy szczegółowych kalkulacji, w tym także przedłożenia zanonimizowanych umów pracowniczych, do czego nie zobowiązał go w umowie podwykonawczej, gdyż Zamawiający nie oczekiwał tego na etapie składania ofert (chyba że na etapie realizacji zamówienia). Do wyjaśnień Odwołujący załączył m.in. szczegółowy kosztorys ofertowy zawierający rozbicie kosztów bezpośrednich w podziale na dziewięć pozycji, a przedmiotowy dokument zawierał również porównanie kosztów przyjętych przez Odwołującego do oferty Park-M oraz innych przykładowych ofert podwykonawczych pozyskanych z rynku. Wraz z Wyjaśnieniami, Odwołujący przedłożył ofertę Podmiotu trzeciego, w treści której Podmiot trzeci przedstawił cenę za wykonanie poszczególnych zakresów zamówienia. Oferta Podmiotu trzeciego przedstawiała odpowiednio przyjęte przez ten Podmiot rozbicie ceny.

Odwołujący zwrócił uwagę, że już w odpowiedzi na pierwsze wezwanie do wyjaśnień wskazał, iż z uwagi na fakt, że Zamawiający swoje oczekiwanie względem wykonawców ograniczył właściwie tylko do przedstawienia ogólnej ceny w Formularzu cenowy, bez wymagania rozbicia szczegółowego (kalkulacji szczegółowej), z uwagi na ryczałtowy model wynagrodzenia Odwołujący zdecydował się oprzeć niemal w całości kalkulację na ofercie podwykonawcy – podmiotu trzeciego udostępniającego zasoby (Park-M), którą – zgodnie z orzecznictwem - zweryfikował przez swoją kalkulację, w tym w oparciu o szereg ofert podwykonawczych pozyskanych od podmiotów specjalizujących się w realizacji określonych prac. Jak to zostało wykazane już w pierwszych wyjaśnieniach, ceny ofertowane przez te podmioty, właśnie z uwagi na wyspecyfikowaną działalność, były nawet niższe od tych, jakie w poszczególnych pozycjach przyjął podmiot trzeci, co w sposób oczywisty dowodzi prawidłowości tej kalkulacji. Odwołujący podkreślił, że takie właśnie podejście do kalkulacji ceny, tj. oparcie się o ofertę podmiotu trzeciego, wynikało przede wszystkim z konstrukcji dokumentacji postępowania, w której Zamawiający oczekiwał wskazania ceny bez szczegółowego rozbicia.

Po złożeniu pierwszych wyjaśnień przez Odwołującego Zamawiający w trybie art. 274 ust. 1 Pzp, który znajduje zastosowanie do wykonawcy, którego oferta została uznana za najwyżej ocenioną, wezwał Wykonawcę w dniu 20 maja 2026 roku do przedłożenia podmiotowych środków dowodowych.

Następnie, pomimo powyższego, pismem z dnia 8 czerwca 2026 r., Zamawiający skierował do Odwołującego kolejne, uzupełniające wezwanie do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny (dalej: „Wezwanie II”). Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 i art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp wezwał Odwołującego do złożenia: (a) oferty oraz kalkulacji kosztów sporządzonych przez Park-M na potrzeby oferty złożonej przez Odwołującego w przedmiotowym postępowaniu; (b) dowodów (np. w postaci zanonimizowanych umów o pracę) potwierdzających, że osoby wykonujące czynności wskazane w rozdziale V pkt 8 SWZ są zatrudnione w Park-M na podstawie umowy o pracę; (c) jeżeli w zakres prac Park-M wchodzi dostawa jakichkolwiek urządzeń - dokładnych kalkulacji, z których w jednoznaczny sposób wynikać będą zaproponowane ceny. Odwołujący zauważył, że konieczność i zasadność złożenia uzupełniających wyjaśnień oraz powyższych dowodów, w tym przedłożenia zanonimizowanych umów o pracę, Zamawiający uzasadnił i wywodzi z tego, iż w dokumentacji postępowania przewidziano możliwość weryfikacji tego typu kwestii na etapie realizacji zamówienia (wymagane jest zatrudnienie w oparciu o umowy o pracę). Zamawiający jednocześnie w treści Wezwania II przywołał szereg postanowień SWZ, z których wynika taki obowiązek. Przykładowo Odwołujący wskazał na s. 5 SWZ:

W ocenie Odwołującego, treść Wezwania II wykracza daleko poza uzasadnione wątpliwości Zamawiającego oraz zakres dokumentów i informacji, jakich Zamawiający może oczekiwać od wykonawcy w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Co więcej, Zamawiający faktycznie żąda dowodów (oferta podmiotu trzeciego i kalkulacja), których jest już posiadaniu, albo których żądanie przewidział „w trakcie realizacji zamówienia”.

Odwołujący podkreślił, że nie kwestionuje prawa Zamawiającego do wzywania wykonawców do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, w szczególności w przypadku zaktualizowania się podstaw, o których mowa w art. 224 ust. 2 Pzp. Narzędzie w postaci wszczęcia procedury wyjaśniającej cenę oferty wykonawcy jest uprawnieniem Zamawiającego, z którego Zamawiający może skorzystać w przypadku powzięcia konkretnych wątpliwości co do zaoferowanej ceny. Odwołujący stwierdził jednak, że prawo Zamawiającego w zakresie wyjaśnienia ceny oferty wykonawcy czy też jej poszczególnych składników nie jest nieograniczone.

Jak wskazał Odwołujący, celem wezwania do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest wyjaśnienie wątpliwości

Zamawiającego co do rynkowości i realności ceny oferty. Wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny ma więc na celu ustalenie rzeczywistego (zastosowanego przez wykonawcę) modelu szacowania ceny. W żadnym jednak wypadku uprawnienie Zamawiającego wynikające z art. 224 Pzp nie może sprowadzać się do żądania od wykonawców złożenia wyjaśnień, które nie znajdują odzwierciedlenia w stanie rzeczywistym i które pozostają w sprzeczności z oczekiwaniami Zamawiającego wynikającymi z treści dokumentacji Postępowania.

W ocenie Odwołującego, Zamawiający przekroczył granice wynikające z art. 224 Pzp. Odwołujący, już bowiem odpowiadając na Wezwanie I przedstawił obszerne i szczegółowe wyjaśnienia wraz z kompletem dokumentów oraz dowodów potwierdzających realność zaoferowanej ceny. W szczególności Odwołujący przedłożył ofertę Park-M, który będzie realizował część zamówienia - zawierającą szczegółowo określone wartości przypisane do poszczególnych elementów przewidzianych do wykonania przez ten podmiot. Tym samym Zamawiający otrzymał bezpośredni dowód potwierdzający zarówno zakres świadczenia podmiotu trzeciego, jak i cenę, za którą zobowiązał się on wykonać przypisane mu prace. Innymi słowy, już wraz ze złożonymi Wyjaśnieniami Zamawiający otrzymał potwierdzenie faktu realności i rynkowości ceny zaoferowanej przez Odwołującego w Postępowaniu. W tym kontekście szczególnie niezrozumiałe jest dla Odwołującego żądanie przez Zamawiającego na obecnym etapie „oferty oraz kalkulacji kosztów, sporządzonych przez Park-M Poland sp. z o.o.”. Odwołujący ponownie podkreślił, że oferta taka została przedstawiona Zamawiającemu wraz z Wyjaśnieniami.

Odwołujący zwrócił uwagę, że nie ograniczył się wyłącznie do przedłożenia oferty Park-M. Dla wykazania, że cena zaoferowana przez ten podmiot jest ceną realną i odpowiada warunkom rynkowym, Odwołujący przedstawił również inne oferty pozyskane od podmiotów działających na tym samym rynku, obejmujące tożsamy zakres prac. Ceny wynikające z tych ofert pozostawały na zbliżonym poziomie do ceny zaoferowanej przez Park-M (nawet niższym z uwagi na specjalistyczny charakter podwykonawstwa, odmienny od Park-M), co dodatkowo potwierdzało, że przyjęte przez Odwołującego założenia kosztowe mają charakter rynkowy i nie prowadzą do zaoferowania ceny nierealnej lub niemożliwej do wykonania.

Pomimo przedstawienia powyższych wyjaśnień i dowodów Zamawiający skierował do Odwołującego Wezwanie II, w ramach którego oczekuje przedłożenia dalszych, bliżej niesprecyzowanych kalkulacji kosztowych pochodzących od Park-M, a także dokumentów dotyczących wewnętrznej organizacji działalności tego podmiotu w postaci dowodów zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę. W ocenie Odwołującego żądania te nie pozostają w związku z celem procedury określonej w art. 224 Pzp.

Odwołujący podkreślił, że Zamawiający w przedmiotowym Postępowaniu przewidział wynagrodzenie ryczałtowe. Jednocześnie ani w SWZ, ani w pozostałej dokumentacji postępowania nie określił konkretnego modelu kalkulacji ceny, którego zastosowania oczekiwałby od wykonawców. Zamawiający nie wymagał również przedstawienia szczegółowych kalkulacji kosztowych ani dokumentowania sposobu wyceny poszczególnych elementów zamówienia. Odwołujący zaznaczył, że okoliczność ta ma fundamentalne znaczenie dla oceny zasadności skierowanego do Odwołującego Wezwania II.

Odwołujący oświadczył, że przygotował swoją ofertę w sposób zgodny z warunkami postępowania, opierając się między innymi na ofercie uzyskanej od Podmiotu trzeciego. Takie działanie stanowi powszechnie przyjętą praktykę rynkową i mieści się w granicach swobody wykonawcy w zakresie kalkulowania ceny oferty. Zdaniem Odwołującego, skoro Zamawiający nie narzucił wykonawcom określonej metodologii wyceny, nie może obecnie oczekiwać od Odwołującego ani od jego podwykonawcy odtworzenia szczegółowej struktury kosztowej przyjętej na potrzeby sporządzenia oferty, zwłaszcza że struktura taka nie była wymagana na etapie składania ofert, a ponadto, że chodzi faktycznie o podmiot trzeci, a nie samego Wykonawcę.

W ocenie Odwołującego, skoro Zamawiający nie określił w dokumentacji postępowania wymaganego sposobu kalkulacji kosztów, a także nie wskazał żadnych szczegółowych wymogów dokumentacyjnych odnoszących się do sposobu wyceny realizowanego przez podwykonawców lub podmioty trzecie, nie może na obecnym etapie postępowania oczekiwać, że podmiot trzeci sporządzi i przedłoży dodatkowe kalkulacje kosztowe odpowiadające oczekiwaniom Zamawiającego (nie wiadomo jakim). Tym bardziej, zdaniem Odwołującego, Zamawiający nie jest uprawniony do żądania dokumentów odnoszących się do wewnętrznych relacji pracowniczych tego podmiotu, w szczególności umów o pracę zawieranych z jego pracownikami. Żądania takie wykraczają poza zakres niezbędny do zweryfikowania realności ceny oferty Odwołującego, nie służą ustaleniu, czy cena ma charakter rażąco niski, lecz prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w strukturę organizacyjną Podmiotu trzeciego, który zobowiązał się wykonać określony zakres prac za ustalone wynagrodzenie ryczałtowe.

Ponadto, jak wskazał Odwołujący, Zamawiający zdaje się ignorować fakt, że Wykonawca czy Podmiot trzeci

może na obecnym etapie nawet nie wiedzieć, jakie konkretnie osoby będą realizowały zamówienie. Zamawiający w wezwaniu nie kwestionuje przy tym wyliczeń Wykonawcy czy Podmiotu trzeciego, ale – powołując się na obowiązek zatrudnienia osób na umowę o pracę na etapie realizacji – żąda wykazania tej okoliczności już na obecnym etapie postępowania (przed podpisaniem umowy), co jest wprost sprzeczne z treścią SWZ (przywołaną już na wstępie). Co więcej, weryfikacja tego elementu może prowadzić do sprawdzenia, czy oferta jest zgodna z warunkami zamówienia, a nie czy zaoferowana cena jest rażąco niska.

Odwołujący zauważył także, że Zamawiający zdaje się wychodzić z założenia, że zatrudnienie osób na umowę o pracę automatycznie oznacza, że wykonawca będzie ponosił wyższe koszty niż gdyby zatrudniał współpracowników na B2B. Odwołujący stwierdził, że nie jest to założenie prawidłowe – osoba zatrudniona i zarabiająca „najniższą krajową” wcale nie musi stanowić większego kosztu dla wykonawcy niż osoba, która ma umowę cywilnoprawną, ale opiewającą np. na 12 tys. zł.

Odnosząc się do treści Wezwania II Odwołujący podniósł, że nie sposób traktować wystosowanego do Odwołującego Wezwania jako uzasadnionego, bowiem Zamawiający zdaje się nie dostrzegać, że dokumenty, których przedłożenia obecnie oczekuje, dotyczą wewnętrznej działalności Park-M, a więc podmiotu trzeciego funkcjonującego jako samodzielny podmiot. Odwołujący nie posiada narzędzi prawnych pozwalających na zobowiązanie tego podmiotu do sporządzenia nowych, niewystępujących dotychczas dokumentów, szczegółowych kalkulacji kosztowych czy też udostępnienia dokumentacji kadrowej w postaci umów o pracę zawieranych z jego pracownikami. Żądanie takich dokumentów (niezależnie od tego, że część z nich jest już w posiadaniu Zamawiającego) może stanowić prosty sposób do eliminacji każdego wykonawcy.

Co więcej, jak zauważył Odwołujący, charakter Wezwania II prowadzi do sytuacji, w której jego rzeczywistym adresatem staje się nie Odwołujący, lecz Park-M. To bowiem ten podmiot miałby zostać zobowiązany do przygotowania dodatkowych zestawień i kalkulacji kosztów (o ile Zamawiający nie przeoczył złożonej już oferty wraz z rozbiciem ceny), które nie były wcześniej wymagane ani przez dokumentację Postępowania, ani przez obowiązujące przepisy. Odwołujący zaznaczył przy tym, że Zamawiający wyznaczył na udzielenie odpowiedzi termin wyjątkowo krótki, przypadający dodatkowo na dzień wolny od pracy (niedzielę; następnie przedłużony do poniedziałku na wniosek Wykonawcy), co jeszcze bardziej unaocznia nieproporcjonalny charakter skierowanego Wezwania II.

Odwolujący podkreślił również, że brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż na etapie przygotowania oferty powinien być pozyskiwać od podmiotu trzeciego dokumenty kadrowe dotyczące jego pracowników lub oczekiwać sporządzenia szczegółowych kalkulacji kosztowych rozbijających przyjęte wynagrodzenie na poszczególne składniki cenotwórcze. Takie wymagania nie wynikały z SWZ, nie są standardem rynkowym, a dodatkowo pozostają całkowicie oderwane od specyfiki niniejszego zamówienia, w którym Zamawiający przewidział wynagrodzenie ryczałtowe, bez kalkulacji szczegółowej. W konsekwencji Odwołujący nie posiada obecnie żądanych dokumentów, gdyż nie miał obowiązku ich pozyskiwania i gromadzenia (o takim stopniu szczegółowości) na etapie sporządzania oferty.

Odwolujący zaznaczył, że konsekwencje braku przedłożenia oczekiwanych przez Zamawiającego dokumentów obciążają wyłącznie Odwołującego. W praktyce oznacza to przerzucenie na Odwołującego ryzyka odrzucenia jego oferty z przyczyn niezależnych od niego, związanych z brakiem możliwości uzyskania od Podmiotu trzeciego dokumentów, których sporządzenia lub udostępnienia Zamawiający nigdy wcześniej nie wymagał i na podstawie dokumentacji brak było podstaw do przyjęcia, że Zamawiający będzie wymagał. Odwołujący stwierdził, że taki sposób prowadzenia procedury wyjaśniającej prowadzi do sytuacji, w której Odwołujący może ponieść negatywne konsekwencje nie dlatego, że nie wykazał realności zaoferowanej ceny, lecz dlatego, że nie jest w stanie wymóc na niezależnym podmiocie przygotowania nowych opracowań, kalkulacji czy udostępnienia dokumentów dotyczących jego wewnętrznej działalności (o których przygotowaniu Podmiot trzeci nie miał wiedzy na etapie kalkulowania oferty dla Odwołującego).

Odwolujący podkreślił, że dokumentacja postępowania wskazywała – po pierwsze – na możliwość przyjęcia przez wykonawcę wybranego przez niego sposobu kalkulacji – po drugie – nie zakładała jakichkolwiek wymogów co do jej szczegółowości. Tym samym nie dawała podstaw, że należy oczekiwać od podwykonawcy tego typu informacji.

Odwolujący zwrócił ponadto uwagę, że analiza Wyjaśnień I prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Zamawiający już na tym etapie otrzymał szczegółowe informacje dotyczące sposobu kalkulacji ceny oferty, przyjętych kosztów pracy oraz dowody potwierdzające ich zgodność z obowiązującymi przepisami.

Odwolujący wskazał, że już w pierwszej części Wyjaśnień I Odwołujący szczegółowo odniósł się do kosztów zatrudnienia oraz zgodności przyjętej kalkulacji z przepisami prawa pracy, wskazując wprost, że:

„Wszystkie osoby zatrudnione przez Wykonawcę, w tym osoby zaangażowane

w realizację robót, są zatrudnione na podstawie umowy o pracę, w sposób zgodny z przepisami prawa oraz z uwzględnieniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wykonawca ma na uwadze, w stosunku do każdej osoby, z którą współpracuje, że oferowane przez niego wynagrodzenie musi być określone na poziomie nie niższym niż wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, określonych w obowiązujących przepisach prawa.

Cena ofertowa uwzględnia pełne koszty zatrudnienia pracowników, tj. m.in. płace bezpośrednie, koszty związane ze składkami na ZUS, ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe, zaliczka na PIT, jak również za pracę w godzinach nadliczbowych, w dni wolne od pracy lub w godzinach nocnych, zawsze przy tym zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oraz odpowiednimi przepisami prawa.

Wykonawca podkreśla, że koszty pracy nie zostały potraktowane w kalkulacji jako pozycja marginalna ani jako obszar umożliwiający sztuczne obniżenie ceny ofertowej. Przeciwnie, koszty te zostały uwzględnione z założeniem konieczności pełnego przestrzegania przepisów prawa pracy, przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przepisów dotyczących czasu pracy oraz obowiązków publicznoprawnych związanych z zatrudnieniem. Kalkulacja nie zakłada naruszenia standardów zatrudnienia, obniżenia należnych świadczeń pracowniczych ani przerzucenia jakichkolwiek kosztów pracy poza cenę ofertową.

Wykonawca uwzględnił w ramach ceny ofertowej wszystkie koszty związane z zapewnieniem warunków organizacyjnych, technicznych i bezpieczeństwa niezbędnych do prawidłowego wykonania robót, zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Powyższe zapewnia pełną zgodność oferty zarówno z wymaganiami Zamawiającego, jak i obowiązującymi przepisami prawa.

Wykonawca uwzględnił w procesie kalkulacji ceny wszystkie oczekiwania Zamawiającego wynikające z dokumentacji zamówienia, jak i wszelkie koszty towarzyszące.

Balzoła zapewnia swojemu personelowi wszelkie środki ochrony indywidualnej wymagane przez Zamawiającego oraz obowiązujące przepisy prawa. Wykonawca oświadcza, że realizuje wszystkie obowiązki w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób, którymi posługuje się przy świadczeniu usług, a zapewnienie właściwych i bezpiecznych warunków pracy dla personelu stanowi dla niego nadrzędny priorytet.

Końcowo należy podkreślić, iż realizacja umowy w przypadku Wykonawcy uwzględnia wszystkie koszty i wymagania wynikające z dokumentacji postępowania, nawet jeśli nie wyrażono tego wprost lub co innego może na pierwszy rzut oka wynikać z niniejszych wyjaśnień.

Jako dowód powyższych okoliczności przyjąć można brak jakichkolwiek sankcji czy konsekwencji, które nałożone zostałyby na Wykonawcę, a które uwiaryściłyby, że Wykonawca ma problem z realizacją opisanych powyżej obowiązków. Co przy tym istotne, a o czym w dalszej części wyjaśnień, dotyczy to także podwykonawców Wykonawcy”.

Odwolujący zaznaczył, że nie poprzestał wyłącznie na powyższych wyjaśnieniach. W dalszej części Wyjaśnień Odwołujący wskazał, że zasadniczą część zamówienia realizować będzie Podmiot trzeci. W celu wykazania, że przyjęta przez Park-M kalkulacja uwzględnia wszelkie obowiązujące wymagania dotyczące kosztów pracy, Odwołujący uzyskał od tego podmiotu stosowne oświadczenie, które zostało załączone do Wyjaśnień I. W treści tego dokumentu Park-M jednoznacznie oświadczył, że „w pełni przestrzega wszelkie przepisy prawa”, a następnie potwierdził, że „żadna z osób zaangażowanych do realizacji inwestycji nie będzie zatrudniona ani wykonywała czynności za wynagrodzeniem lub według stawek pozostających w sprzeczności z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej”. Już zatem na etapie pierwszych wyjaśnień Zamawiający otrzymał zarówno oświadczenie Odwołującego, jak i niezależne oświadczenie samego Podmiotu trzeciego, potwierdzające zgodność przyjętej kalkulacji z obowiązującymi przepisami prawa pracy.

Dodatkowo, Odwołujący w dalszej części Wyjaśnień I przedstawił Zamawiającemu szczegółowe informacje dotyczące wynagrodzeń personelu kluczowego, wskazując:

„W ramach personelu Wykonawcy (pozostały personel zapewniac będzie podmiot trzeci Park- M Poland sp. z o.o. – o czym szerzej w dalszej części wyjaśnień), oferowane wynagrodzenia prezentują się następująco:

1) Kierownik robót – _____;

2) Kierownik robót sanitarnych – _____;

3) Kierownik robót elektrycznych – _____

Na dowód powyższego, Balzola przedkłada w załączeniu przykładowe, zanonimizowane umowy o pracę, zawarte z poszczególnymi pracownikami na stanowiskach kierowników robót (załącznik nr 3).

Należy mieć przy tym na uwadze, że od dnia 1 stycznia 2026 roku minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 4 806,00 zł brutto (z kosztami pracodawcy – ok. 5800 zł). Dla tej kwoty („podstawowej”) konkretne „rozbicie” składek oraz pozostałych kosztów prezentuje się następująco:

Kwota brutto: 4 806,00 zł;

Kwota netto: 3 605,85 zł;

ubezpieczenie emerytalne: 469,07 zł;

ubezpieczenie rentowe: 72,09 zł;

ubezpieczenie chorobowe: 117,75 zł;

ubezpieczenie zdrowotne: 373,24 zł;

zaliczka na PIT: 168,00 zł.

Balzola podkreśla, że oferowane w jej organizacji wynagrodzenia znacznie przekraczają stawkę minimalną. Jednocześnie Wykonawca wskazuje, że przyjęte przez niego stawki wynagrodzeń odpowiadają w pełni aktualnym trendom rynkowym obserwowanym w sektorze budownictwa i nie są niższe od poziomu wynagrodzeń oferowanych przez inne podmioty działające na rynku”.

Wyjaśnienia zawierały również szczegółową kalkulację ceny oferty obejmującą m.in. przyjętą stawkę roboczogodziny oraz kompleksową analizę kosztową. Jak wskazał Odwołujący w Wyjaśnieniach:

„Przedmiotowy dokument, poza szczegółowym opisaniem kosztów przewidywanych przez Wykonawcę, zawiera również stosowne porównanie kosztów przyjętych przez Balzola do oferty Park-M (podmiotu trzeciego) oraz innych przykładowych (porównawczych) ofert pozyskanych z rynku (oferty „porównawcze” stanowią przy tym załącznik nr 7 do wyjaśnień). Co więcej Wykonawca zweryfikował ofertę podmiotu trzeciego i prawidłowość jej wyceny także w oparciu o dane z rynku, w tym oferty za materiały.”.

Powyższe jednoznacznie dowodzi, jak zauważył Odwołujący, że Zamawiający dysponował nie tylko ofertą Park-M określającą ryczałtową wartość powierzonych temu podmiotowi prac, ale również dowodami potwierdzającymi rynkowość tej oferty, oświadczeniami dotyczącymi zgodności kosztów pracy z obowiązującymi przepisami, zanonimizowanymi umowami o pracę obowiązującymi w strukturach Odwołującego oraz szczegółową kalkulacją sporządzoną przez samego Odwołującego, weryfikującą poprawność wyceny Podmiotu trzeciego przez porównanie z innymi ofertami funkcjonującymi na rynku.

W ocenie Odwołującego, Zamawiający otrzymał dostateczny zbiór informacji i dowodów dających gwarancję skalkulowania ceny ofertowej w sposób rynkowy i zgodny z obowiązującymi przepisami.

Odwołujący wskazał, że pomimo wykazania Zamawiającemu, iż cena oferty została poparta realnymi materiałami i założeniami, Zamawiający skierował do Odwołującego Wezwanie II, w którym wymagał złożenia określonych dowodów, których autorem ma być *de facto* Podmiot trzeci. Treść Wezwania II prowadzi jednak do całkowicie odmiennego celu aniżeli wykazanie realności zaoferowanej ceny ofertowej. Odwołujący stwierdził, że Zamawiający nie zmierza do zweryfikowania, czy cena oferty Odwołującego jest realna

i rynkowa, lecz oczekuje uzyskania nowych dokumentów, które miałyby zostać sporządzone przez Park-M już na potrzeby prowadzonego postępowania wyjaśniającego i które miałyby odtwarzać wewnętrzny proces kalkulacyjny tego podmiotu - Zamawiający oczekuje obecnie nie tyle wyjaśnienia ceny oferty Odwołującego, ile wyjaśnienia sposobu, w jaki niezależny podmiot skalkulował cenę swojej własnej ryczałtowej oferty przedstawionej Odwołującemu (co ważne – zweryfikowanej w oparciu o szereg innych źródeł) i czy osoby skierowane do realizacji zamówienia zatrudnione są (będą) na podstawie umowy o pracę. W końcu żąda też kalkulacji urządzeń, które również – w postaci ofert pozyskanych przez Odwołującego – otrzymał.

W Wezwaniu II Zamawiający zdaje się oczekiwać, że Podmiot trzeci przedstawi własne tego typu propozycje pozyskane z rynku, co nie ma nic wspólnego z weryfikacją RNC (niezależnie od tego, że Odwołujący nie ma możliwości, aby wymóc na podwykonawcy tego typu danych na obecnym etapie).

W kontekście szczegółowych oczekiwań Zamawiającego wskazanych w Wezwaniu II Odwołujący wskazał, że Odwołujący przedłożył już Zamawiającemu ofertę pochodzącą od Podmiotu trzeciego, w której zaprezentowane zostały wszystkie wartości i elementy ceny. Oferta Park-M nie ograniczała się wyłącznie do wskazania jednej, zbiorczej kwoty

wynagrodzenia, lecz zawierała rozbić wartości przypisanych do poszczególnych zakresów prac przewidzianych do realizacji. Jednocześnie Podmiot trzeci wyraźnie zastrzegł w treści swojej oferty, że przedstawiona cena uwzględnia wszystkie koszty niezbędne do należytej realizacji powierzzonego zakresu zamówienia, w tym w szczególności koszty robocizny, materiałów, urządzeń, sprzętu oraz pozostałe koszty konieczne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia. Zdaniem Odwołującego, już z samej treści tej oferty wynika jednoznacznie, że zaproponowana cena nie stanowi abstrakcyjnej wartości, lecz została skalkulowana z uwzględnieniem wszystkich elementów kosztotwórczych.

W przekonaniu Odwołującego, skoro Zamawiający otrzymał ofertę Podmiotu trzeciego, w tym odpowiednie oświadczenia pochodzące od tego Podmiotu, to nieuzasadnionym jest żądanie na obecnym etapie Postępowania, aby Podmiot trzeci przygotowywał kolejną, niewymaganą wcześniej dokumentacją Postępowania, kalkulację ceny, w tym kalkulację kosztów i dostawy urządzeń (dot. punktu a) i c) Wezwania II). Odwołujący zaznaczył, że Zamawiający nie oczekiwał w SWZ, aby wykonawcy (a przy tym ich podwykonawcy) ustalali model kalkulacji ceny w taki sposób. Odwołujący stwierdził, że Wezwanie II w zakresie lit. a)

i c) wymaga w konsekwencji przedstawienia szeregu informacji sprowadzających się do sporządzenia kalkulacji ceny oferty w zupełnie nowy, nieoczekiwany na wcześniejszym etapie Postępowania sposób. Sposób kalkulacji ceny, którego Zamawiający oczekuje od Odwołującego znacząco różni się od tego, który przedstawiony został w dokumentach zamówienia.

Odnosnie oczekiwania wyrażonego przez Zamawiającego w pkt b) Wezwania II, w ramach którego Zamawiający oczekuje przedstawienia dowodów potwierdzających, iż osoby skierowane do realizacji zamówienia przez Podmiot trzeci, są zatrudnione w strukturach tego Podmiotu trzeciego na podstawie umowy o pracę, Odwołujący zauważył, że nawet ewentualne przedstawienie takich dokumentów nie prowadziłoby do realizacji celu, jaki Zamawiający deklaruje w treści Wezwania II (potwierdzenie realności ceny ofertowej Odwołującego). Odwołujący zauważył, iż nie istnieje jakkolwiek gwarancja, że osoby, których umowy o pracę zostałyby obecnie przedstawione, będą następnie uczestniczyły w realizacji zamówienia. O tym, jaki personel zostanie faktycznie skierowany do realizacji inwestycji, decyduje bowiem organizacja pracy wykonawcy oraz podmiotu trzeciego już na etapie wykonywania umowy. Odwołujący wskazał, że sam Zamawiający dostrzega tę okoliczność, skoro w treści Wezwania II wskazał, że „Wykonawca lub podwykonawca zatrudni ww. osoby na podstawie umowy o pracę na okres realizacji zamówienia”. Oznacza to, że obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę odnosi się do osób faktycznie wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia, a nie do bliżej nieokreślonej grupy pracowników zatrudnionych obecnie przez Podmiot trzeci. W przekonaniu Odwołującego, żądanie przedłożenia już na etapie wyjaśnień rażąco niskiej ceny umów o pracę lub innych dokumentów mających wykazać aktualny sposób zatrudniania pracowników Park-M ma charakter bezzasadny i co kluczowe - przedwczesny. Odwołujący zaznaczył, że na dzień składania wyjaśnień umowa nie jest realizowana, nie został jeszcze ustalony ostateczny skład personelu skierowanego do wykonywania zamówienia, a Podmiot trzeci może oddelegować do realizacji zadania inny zespół pracowników niż osoby, których dokumenty miałyby zostać obecnie przedstawione.

Odwołujący zauważył ponadto, że część osób skierowanych do realizacji przedmiotu zamówienia nie musi być zatrudniania przez Podmiot trzeci na podstawie umowy o pracę - obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę dotyczy tylko ściśle określonego kręgu pracowników. Nakazem zatrudnienia w oparciu o umowy o pracę nie są objęte osoby wykonujące samodzielne funkcje w budownictwie, z tego względu Wezwanie II nakazujące przedstawienie dowodów w postaci umów o pracę Podmiotu trzeciego, tym bardziej traci na zasadności.

Odwołujący przypomniał, że w toku realizacji zamówienia Zamawiający będzie uprawniony do weryfikacji czy osoby wykonujące czynności wskazane w SWZ są rzeczywiście zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz do stosowania przewidzianych umową narzędzi kontrolnych i sankcyjnych w przypadku stwierdzenia naruszeń. Jest to właściwy moment do badania przestrzegania obowiązku zatrudnienia na podstawie stosunku pracy. Procedura wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie służy natomiast weryfikacji przyszłego sposobu wykonywania obowiązków wynikających z umowy.

Odwołujący podkreślił, że na obecnym etapie Postępowania Odwołujący ma obowiązek wykazać wyłącznie, że zaoferowana cena jest ceną realną, rynkową i umożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Zdaniem Odwołującego, obowiązek ten został przez Odwołującego wykonany, bowiem Zamawiający otrzymał szczegółowe wyjaśnienia, kalkulację ceny, ofertę Podmiotu trzeciego, porównanie z innymi ofertami rynkowymi, wyjaśnienia dotyczące kosztów pracy oraz stosowne oświadczenia zarówno Odwołującego, jak i Podmiotu trzeciego. Odwołujący zaznaczył, że Zamawiający nie ma prawa narzucać wykonawcy sposobu wyjaśnień. Odwołujący powołał wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. KIO 981/24, wyrok Izby z dnia 16 czerwca 2020 r. sygn. KIO 709/20, KIO 715/20 oraz wyrok Izby z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie o sygn. KIO 3854/24, KIO 3859/24.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili wykonawca Przedsiębiorstwo Inżynieryjne INMEL Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu oraz wykonawca G.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Kształtowania Zieleni GARDENS G.S. z siedzibą w Promnicach.

Pismem z dnia 10 lipca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

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

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody. W ocenie Izby, czynność zamawiającego w postaci nieuzasadnionego lub wadliwego wezwania wykonawcy do wyjaśnień może pozbawić wykonawcę szansy na uzyskanie zamówienia i spowodować szkodę majątkową po jego stronie.

Izba stwierdziła, że stan faktyczny został przywołany w odwołaniu w sposób prawidłowy, zatem bezprzedmiotowe jest jego powielanie. Przedmiotowy spór dotyczy oceny czynności podjętych przez Strony i ich skutków dla przedmiotowego postępowania.

Na wstępie rozważań zaznaczenia wymaga, że Izba nie neguje prawa Zamawiającego do analizy złożonych przez wykonawcę wyjaśnień i kierowania pytań do wykonawcy w sytuacji, gdy w wyniku złożonych wyjaśnień Zamawiający poweźmie dalsze wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny. Tego rodzaju działanie jest w pełni uprawnione. Zamawiający powinien mieć pewność co do tego, że wykonawca, którego oferta zostanie wybrana jako najkorzystniejsza skalkulował zakres prac w sposób prawidłowy, bowiem ma to bezpośredni wpływ na prawidłową realizację zamówienia.

Po analizie treści SWZ wraz z załącznikami, oferty złożonej przez Odwołującego, treści wezwania wystosowanego przez Zamawiającego w dniu 24 kwietnia 2026 r., wyjaśnień złożonych przez Odwołującego w dniu 8 maja 2026 r. oraz wezwania z dnia 8 czerwca 2026 r. Izba uznała za nieprawidłową i nadmierną czynność wezwania Odwołującego w dniu 8 czerwca 2026 r. do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny.

W spornym wezwaniu Zamawiający nie skierował do Odwołującego dalszych pytań co do kalkulacji ceny oferty, nie zwrócił się o uszczegółowienie złożonych wyjaśnień. W ww. wezwaniu Zamawiający wymagał od Odwołującego złożenia trzech kategorii dokumentów. Pierwszą z nich jest oferta oraz kalkulacja kosztów sporządzone przez Park-M Poland Sp.

z o.o. na potrzeby oferty złożonej przez Odwołującego w przedmiotowym postępowaniu. Tymczasem, jak stwierdziła Izba, Odwołujący wraz z wyjaśnieniami z dnia 8 maja 2026 r. złożył Zamawiającemu ofertę Park-M Poland Sp. z o.o. przygotowaną dla tego konkretnego postępowania, przy czym oferta ta zawierała rozbicie ceny na szereg elementów składających się na przedmiot zamówienia. Tym samym, jeszcze przed wystosowaniem ponownego wezwania do wyjaśnień, Odwołujący wyszedł naprzeciw potrzebom Zamawiającego. Co istotne, Zamawiający w wezwaniu z 8 czerwca 2026 r. nie zakwestionował prawidłowości oferty Park-M Poland Sp. z o.o. ani przedstawionej w niej kalkulacji ceny. Wobec złożenia przedmiotowego dokumentu już przy wyjaśnieniach z dnia 8 maja 2026 r., żądanie Zamawiającego Izba uznała za niezasadne.

Drugą kategorią dokumentów wymaganą przez Zamawiającego w wezwaniu były dowody np. w postaci zanonimizowanych umów o pracę potwierdzające, że osoby wykonujące czynności wskazane w rozdziale V pkt 8 SWZ są zatrudnione przez Park-M Poland Sp. z o.o. na podstawie umowy o pracę. Izba uznała przedmiotowe wymaganie za nadmierne

i nieuzasadnione. Izba stwierdziła, że nieracjonalne jest wymaganie już na obecnym etapie postępowania, aby wykonawcy zatrudnił na umowę o pracę pracowników, którzy będą dedykowani do realizacji przedmiotowego zamówienia, skoro wykonawca nie może mieć pewności, że to zamówienie pozyska. Wymóg taki nie wynika też z dokumentów zamówienia.

Izba zważyła, że Zamawiający ustanowił szereg mechanizmów kontrolnych i motywujących wykonawcę do wypełnienia wymogu zatrudnienia określonego personelu na umowę o pracę, jak np. prawo zamawiającego do przeprowadzenia kontroli, naliczenia kar umownych, obowiązek wprowadzenia określonych

postanowień w umowach pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą. Zamawiający zabezpieczył zatem prawidłowe wykonanie przedmiotowego wymagania. Wymóg jego spełnienia aktualizuje się jednak po podpisaniu umowy. Na obecnym etapie postępowania nie znajduje on podstaw.

Za nieuzasadnione Izba uznała również żądanie trzeciej kategorii dokumentów, tj. przedstawienia dokładnej kalkulacji urządzeń, jakie będą dostarczane w ramach przedmiotu zamówienia. Izba miała na względzie ryczałtowy charakter wynagrodzenia, który co prawda nie wyklucza możliwości badania realności zaoferowanej ceny, jednak pociąga za sobą skutki w postaci większej swobody wykonawcy w kalkulacji ceny i braku obowiązku szczegółowego dokumentowania wyceny, nawet w toku wyjaśniania elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. Struktura wewnętrzna ceny, tj. ceny jednostkowe, nie mają przy wynagrodzeniu ryczałtowym tak dużego znaczenia, jak przy wynagrodzeniu kosztorysowym. Krajowa Izba Odwoławcza miała na uwadze stanowisko Sądu Okręgowego w Krakowie, który w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., II Ca 928/19, stwierdził, że „w utrwalonym orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, jak Krajowej Izby Odwoławczej przyjmuje się, że w przypadku ceny ryczałtowej za wykonanie zamówienia, wykonawca zobowiązany jest tylko ująć wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, a ustalona kwota wynagrodzenia za wykonanie zamówienia jest niezmienna. Ponadto, przy wynagrodzeniu ryczałtowym, w kontekście wymogów wynikających z legalnej definicji ceny, nie jest więc ważna struktura wewnętrzna ceny, tj. ceny jednostkowe (bo wynagrodzenie jest jedno i z góry określone wartością jednej ceny ryczałtowej, którą zamawiający ma zapłacić wykonawcy) (...) Przy cenie ryczałtowej załączone do oferty kosztorysy, czy formularze cenowe mają tylko charakter informacyjny

i jeśli nic innego nie wynika z treści SIWZ, wykonawcy mogą swobodnie przenosić koszty pomiędzy pozycjami kosztorysu/formularza cenowego (...) Pokreślić należy, że wykonawca nie ma obowiązku aby każdą jedną z cen jednostkowych ustalić na poziomie rentownym. Wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy i jego decyzji w tym zakresie. Wysokość ceny jednostkowej w danej pozycji nie dowodzi, że wykonawca nie wliczył koniecznych kosztów i nakładów, gdyż mógł je wliczyć w innej zbliżonej pozycji opisu (...)”. Ponadto, Zamawiający w dokumentach zamówienia nie ustanowił wytycznych co do sposobu kalkulacji ceny, nie wymagał też złożenia przez wykonawcę żadnych dokumentów na tę okoliczność.

Izba zważyła również, że pismem z dnia 8 maja 2026 r. Odwołujący złożył Zamawiającemu wyjaśnienia dotyczące zaoferowanej ceny, w których wskazał na okoliczności sprzyjające korzystnej wycenie, przedstawił w nich kalkulację własną, złożył ofertę podwykonawcy Park-M Poland Sp. z o.o., która zawiera kalkulację kosztów realizacji zamówienia sporządzoną przez podwykonawcę, złożył również oferty innych wykonawców funkcjonujących na rynku w celu wykazania realności przyjętej wyceny przedmiotu zamówienia. Powyższe nie zostało w żaden sposób zakwestionowane przez Zamawiającego.

W świetle powyższego, żądanie pozyskania przez Odwołującego od podwykonawcy wyodrębnionej kalkulacji kosztów urządzeń Izba uznała za wykraczające poza ramy postępowania zakreślone przez Zamawiającego.

Izba stwierdziła, że treść odpowiedzi na odwołanie z dnia 10 lipca 2026 r. wskazuje, że Zamawiający już na etapie badania i oceny ofert stara się zapobiec ewentualnym problemom, jakie mogą pojawić się na etapie realizacji umowy. Zauważenia jednak wymaga, że do Zamawiającego należy dłożenie starań w celu wyboru wykonawcy będącego w stanie zrealizować przedmiot zamówienia w sposób należyty, co Zamawiający może uczynić m.in. przez odpowiednie określenie warunków udziału w postępowaniu. Zamawiający może też zabezpieczyć się przed nienależytą realizacją zamówienia przez ustanowienie odpowiednich postanowień umownych. Tak też Zamawiający uczynił w przedmiotowym postępowaniu. Obowiązek wypełnienia wymogów określonych przez Zamawiającego spoczywa na wykonawcy, który przyjmuje ten ciężar podpisując umowę.

Treść dokumentów zamówienia nie daje podstaw do badania przez Zamawiającego ogólnej sytuacji wykonawcy czy podwykonawcy, ewentualnych przyszłych problemów, jakie może napotkać wykonawca np. w wyniku zbyt małej liczby osób chętnych do pracy bądź zbyt dużej liczby zleceń, jakich podjął się wykonawca czy podwykonawca. Wymaganie od wykonawcy złożenia na etapie badania i oceny ofert dokumentów, których posiadania Zamawiający nie wymagał w dokumentach zamówienia, dowodzenia okoliczności, które nie zostały określone w dokumentach zamówienia, jest działaniem zbyt daleko idącym.

W świetle przywołanych okoliczności Izba uznała podniesione w odwołaniu zarzuty naruszenia przez Zamawiającego art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp za zasadne. Zakwestionowana w odwołaniu czynność prowadzi do naruszenia podstawowych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o których mowa w art. 16 Pzp.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający. W takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia.

Przewodnicząca:.....