

WYROK

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Banaszkiewicz

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 9 lipca 2026 r. przez wykonawcę PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUGOWO-BUDOWLANE "INSPEC" Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Olsztyn przy udziale wykonawcy zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Sweco Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUGOWO-BUDOWLANE "INSPEC" Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 3335/26

Uzasadnienie

Zamawiający Gmina Olsztyn (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w ramach projektu pn. „Poprawa mobilności miejskiej – ekotransport w Olsztynie” (znak postępowania: ZP.271.1.4.2026.c). Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2026 r. pod nr 186118-2026

9 lipca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt. 1 i pkt. 2, art. 514 ust. 1 oraz art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp odwołanie (sygn. akt: KIO 3335/26) złożył wykonawca PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUGOWO-BUDOWLANE "INSPEC" Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec niezgodnych z ustawą Pzp czynności i zaniechań Zamawiającego podjętych w prowadzonym przez niego postępowaniu polegających na:

- bezzasadnym odrzuceniu oferty Odwołującego z postępowania,
- w konsekwencji powyższego również nieprawidłowym wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę SWECO POLSKA Sp. z o.o. (ul. Roosevelta 22, 60-829 Poznań).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 i art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez nieprawidłowy wybór oferty najkorzystniejszej i prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w związku z naruszeniem niżej wymienionych przepisów:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp przez bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego jako oferty zawierającej rażąco niską cenę, pomimo że Odwołujący złożył wyjaśnienia, kalkulację oraz dowody pozwalające na ocenę realności ceny, a Zamawiający dokonał oceny tych wyjaśnień w sposób wybiórczy, nieproporcjonalny i oderwany od rzeczywistych wymagań SWZ oraz OPZ, bowiem Zamawiający oparł swoją ocenę na własnym, arbitralnym modelu pracochłonności, niewynikającym z dokumentów zamówienia,

2. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez bezpodstawne uznanie, że treść oferty Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, podczas gdy Odwołujący zaoferował wykonanie całości przedmiotu zamówienia zgodnie z SWZ, OPZ i projektowanymi postanowieniami umowy, a przedstawiona w wyjaśnieniach kalkulacja ceny nie stanowiła

zmiany, ograniczenia ani doprecyzowania treści oferty w zakresie obowiązków umownych,

3. art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp przez przeprowadzenie oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości, w szczególności przez wprowadzenie na etapie badania ceny własnych, niewskazanych w SWZ założeń co do minimalnej pracochłonności personelu, a następnie potraktowanie ich jako miernika prawidłowości oferty Odwołującego,

- co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp przez wybór oferty SWECO POLSKA Sp z o.o. jako najkorzystniejszej, mimo że wybór został dokonany po bezpodstawnym odrzuceniu oferty Odwołującego.

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania w całości i:

1. nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego, a następnie przystąpienie do ponownej czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego,

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów znajdujących się w aktach postępowania:

a) SWZ wraz z załącznikami, w szczególności OPZ oraz projektowane postanowienia umowy, na okoliczność treści warunków zamówienia, braku określenia minimalnej liczby godzin pracy personelu oraz zakresu obowiązków Inżyniera Kontraktu;

b) formularz oferty Odwołującego, na okoliczność zaoferowania wykonania całości przedmiotu zamówienia zgodnie z SWZ, OPZ i projektowanymi postanowieniami umowy;

c) wezwanie Zamawiającego z dnia 29 kwietnia 2026 roku na okoliczność zakresu pierwszego wezwania do wyjaśnień ceny;

d) wyjaśnienia Odwołującego z dnia 11 maja 2026 roku wraz z załącznikami, na okoliczność przedstawienia przez Odwołującego kalkulacji ceny, kosztów personelu, kosztów dojazdu, kosztów biura, rezerwy, zysku, kosztów okresu rękojmi i gwarancji oraz elementów wpływających na obniżenie kosztów realizacji;

e) wezwanie Zamawiającego z dnia 29 maja 2026 roku na okoliczność zakresu uzupełniającego wezwania i żądania przez Zamawiającego danych niewynikających z SWZ i niemożliwych do precyzyjnego określenia na etapie poprzedzającym wybór wykonawców robót;

f) wyjaśnienia uzupełniające Odwołującego z dnia 8 czerwca 2026 roku na okoliczność potwierdzenia realności ceny, wskazania modelu organizacyjnego, lokalności Odwołującego, posiadania biura, doświadczenia, wykorzystania procedur, automatyzacji, rezerwy i bufora kosztowego;

g) wyjaśnienia SWECO Polska sp. z o.o. z dnia 13 maja 2026 roku – w celu wykazania faktu, że SWECO przedstawił liczbę godzin zaangażowania poszczególnych osób w całym okresie realizacji zamówienia, a nie szczegółowe rozbiecie czasu pracy na poszczególne czynności, lokalizacje, narady, odbiory, raportowanie i dojazdy oraz powołało się na ryczałtowy charakter ceny, własną kalkulację opartą na rachunku ekonomicznym, doświadczenie, lokalne zaplecze, Biuro Regionalne w Olsztynie, znajomość lokalnych realiów oraz efektywność organizacyjną, nie przedstawiło szczegółowej kalkulacji czasu dojazdu do poszczególnych lokalizacji objętych zamówieniem, jak również wskazało zysk na poziomie ok. 2,3%, a mimo tego Zamawiający nie skierował do SWECO drugiego wezwania uzupełniającego analogicznego do wezwania skierowanego do Odwołującego w dniu 29 maja 2026 roku, a tym samym Wykonawca nie był zobowiązany do sporządzenia szczegółowych tabel czynnościowych wymaganych od Odwołującego - Zamawiający zaakceptował wyjaśnienia SWECO bez żądania dodatkowego rozbiecia czasu pracy na poszczególne czynności, lokalizacje, dojazdy, raportowanie, narady i odbiory;

3. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego zgodnie z przedstawioną na rozprawie fakturą.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, ponieważ złożył ofertę w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu, jednak na skutek jej nieprawidłowego odrzucenia, został pozbawiony możliwości uzyskania dla siebie tego zamówienia. Odwołujący podniósł, że jego oferta, po jej przywróceniu w postępowaniu, może zostać oceniona jako najkorzystniejsza, w szczególności z uwagi na zaoferowaną cenę niższą od ceny oferty wybranej. Na skutek naruszeń Zamawiającego Odwołujący wskazał, że może ponieść szkodę polegającą na utracie możliwości uzyskania zamówienia oraz osiągnięcia zakładanego wynagrodzenia i zysku. Zaniechanie prawidłowego badania i oceny oferty Odwołującego pozbawia Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia. Tym samym szkoda Odwołującego polega na utracie realnej możliwości uzyskania zamówienia wskutek wadliwej czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz wadliwego odrzucenia oferty Odwołującego z postępowania.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę do wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał 29 czerwca 2026 r. – Zawiadomienie o wyniku postępowania. W związku z powyższym odwołanie wniesione 9 lipca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

20 lipca 2026 r. Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o:

I. oddalenie odwołania w całości;

II. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania wskazanej w odpowiedzi na odwołanie, w szczególności z obu wezwań do wyjaśnień ceny, obu pism wyjaśniających INSPEC, OPZ, zawiadomienia o wyniku postępowania oraz wyjaśnień SWECO;

III. zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika, zgodnie z dokumentami przedstawionymi na rozprawie.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron i uczestnika postępowania, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron i uczestnika postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Interes we wniesieniu odwołania wynika z faktu, iż w przypadku uwzględnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu oferta Odwołującego uplasuje się na pierwszym miejscu w rankingu ofert, a tym samym Odwołujący będzie miał szansę na uzyskanie zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca Sweco Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu. Strony nie zgłosiły opozycji ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Sweco Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej również: „Przystępujący”) do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Zamawiającego, oświadczenia o przystąpieniu do postępowania odwoławczego zawierającego jednocześnie stanowisko Przystępującego, pisma procesowego z 3 sierpnia 2026 r. wraz z załącznikiem złożonego przez Odwołującego.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i uczestnika postępowania oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w ramach projektu pn. „Poprawa mobilności miejskiej – ekotransport w Olsztynie”.

Oferty złożyło 5 wykonawców.

29 kwietnia 2026r. Zamawiający wezwał Odwołującego na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt. 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty - w kwocie: 1 205 400,00 zł zaproponowanej przez Odwołującego za realizację całości zamówienia w zakresie podstawowym. W wezwaniu Zamawiający wskazał:

„Zgodnie z zapisami rozdz. XVII ust. 7 SWZ, cena przedstawiona przez Wykonawcę w ofercie, po zastosowaniu ewentualnych upustów nie może być niższa niż koszty własne Wykonawcy, wynikające z kalkulacji ceny. Całkowite wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia musi obejmować wszystkie obowiązki Wykonawcy, w tym prace, czynności, opracowania i uzgodnienia niezbędne dla kompleksowego wykonania przedmiotu zamówienia. Wykonawca, pod rygorem odrzucenia oferty nie może podać ceny rażąco niskiej w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Podana w ofercie cena musi zawierać wszystkie koszty związane z prawidłową realizacją przedmiotu zamówienia, uwzględniające zapisy Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz warunki umowy w zakresie pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu w ramach projektu pn. „Poprawa mobilności miejskiej – ekotransport w Olsztynie”.

W myśl zapisów zawartych w rozdz. XVII ust. 2 SWZ, Zamawiający wymagał, aby Wykonawca w FORMULARZ OFERTY zaoferował cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia w całym okresie obowiązywania umowy w zakresie podstawowym oraz za świadczenie usług w okresie rękojmi, w tym przeniesienie autorskich praw majątkowych lub udzielenie licencji na wszystkich polach eksploatacji określonych szczegółowo w § 9 wzoru umowy oraz udzielenie zgody na wykonywanie praw zależnych.

W związku z powyższym oraz z uwagi na powstałe wątpliwości, co do możliwości prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia przez Wykonawcę, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia (SWZ, OPZ, WZÓR UMOWY), Zamawiający zwraca się o złożenie wyjaśnień i dowodów potwierdzających, że zaoferowana cena za realizację całości zamówienia objętego przedmiotem zamówienia w zakresie podstawowym nie jest rażąco niska w

stosunku do przedmiotu zamówienia oraz kalkulacji ceny potwierdzającej, że zaproponowana cena nie jest niższa niż koszty własne Wykonawcy, które zostaną poniesione w całym okresie realizacji zamówienia, tj. do dnia 31 marca 2032 roku, przy czym Zamawiający dopuszcza przyjęcie w kalkulacji ceny założenia, że realizacja robót objętych przedmiotem nadzoru zakończy się w terminie do dnia 31 marca 2029 roku, w szczególności proszę o złożenie:

1. Kalkulacji oraz wyjaśnień potwierdzających, że cena oferty (1 205 400,00 zł. z VAT) zawiera wszystkie koszty objęte przedmiotem zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia (SWZ, OPZ, WZÓR UMOWY) oraz zawiera zysk, w szczególności proszę o złożenie kalkulacji i wyjaśnień w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjno - technicznych lub wyjątkowo korzystnych warunków świadczenia usługi Inżyniera Kontraktu wycenionej w Państwa ofercie w całym okresie realizacji zamówienia na n/w zadaniach:

1) Rozbudowa zajezdni autobusowej wraz z budową budynku warsztatowo - socjalnego oraz montażem paneli fotowoltaicznych przy Al. Sikorskiego w Olsztynie w celu zapewnienia miejsca do bazowania i obsługi wykorzystywanego taboru,

2) Montaż paneli fotowoltaicznych na zajezdni autobusowej przy ul. Kołobrzesckiej w Olsztynie,

3) Rozbudowa Inteligentnego Systemu Transportowego (ITS) w Olsztynie:

3.1. Moduł monitorowania temperatury w pojazdach oraz montaż bramek zliczających w wybranych pojazdach,

3.2. Infrastruktura teleinformatyczna na rzecz funkcjonowania komunikacji miejskiej,

3.3. Montaż kamer przystankowych,

3.4. Wyposażenie w elektroniczne tablice informacji pasażerskiej (TIP) wybranych przystanków komunikacji miejskiej na liniach obsługiwanych przez autobusy elektryczne,

3.5. Montaż routerów 5G w pojazdach komunikacji publicznej,

4) Przebudowa pętli autobusowej „Jakubowo (Parkowa)” w Olsztynie,

5) Montaż ładowarki na pętli autobusowej „Dajtki (Zbożowa)” w Olsztynie,

6) Budowa pętli autobusowej przy ul. Bilitewskiego na osiedlu Generałów w Olsztynie,

7) Budowa pętli autobusowej „Zielona Góra”,

8) Budowa zespołu przystankowego „Paderewskiego” w rejonie skrzyżowania M. Zientary – Malewskiej/I. Paderewskiego,

9) Budowa i przebudowa przystanków:

9.1. Budowa i przebudowa dwóch przystanków autobusowych „Limanowskiego – Wiadukt” w ciągu ul. Limanowskiego w Olsztynie,

9.2. Budowa dwóch przystanków autobusowych „Dworcowa – Towarowa” w ciągu ul. Dworcowej w Olsztynie,

9.3. Budowa przystanku autobusowego „Targowisko Miejskie” w ciągu ul. Szarych Szeregów w Olsztynie,

10) Przebudowa dojeżdżających pieszych do kluczowych przystanków komunikacji miejskiej w Olsztynie wraz z elementami zieleni:

10.1. Ulica Rataja od ul. Sybiraków do ul. Bydgoskiej – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych,

10.2. Ulica Wyzwolenia – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych oraz tramwajowych,

10.3. Ulica Gdyńska – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych,

10.4. Ulica Boenigka – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych oraz tramwajowych,

10.5. Ulica Kanta – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych oraz tramwajowych,

10.6. Ulica Herberta – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych,

10.7. Ulica Leśna – chodniki stanowiące dojeżdżanie do przystanków autobusowych.

2. Zestawienia liczby godzin oraz zakresu pracy osób wchodzących w skład zespołu kluczowych specjalistów, które zostaną skierowane do realizacji przedmiotowego zamówienia w tym w szczególności:

Lp.	Funkcja w realizacji zamówienia	Liczba godzin oraz zakres pracy osób skierowanych do realizacji zamówienia
1.	Kierownik Zespołu (Inżynier Rezydent)	
2.	Inspektor nadzoru robót branży drogowej	
3.	Inspektor nadzoru robót branży konstrukcyjnej	
4.	Inspektor nadzoru robót elektrycznych i elektroenergetycznych	
5.	Inspektor nadzoru terenów zielonych	
6.	Inspektor nadzoru robót branży telekomunikacyjnej	
7.	Inspektor nadzoru robót branży sanitarnej	
8.	Specjalista ds. rozliczeń	
9.	Inni specjaliści skierowani do realizacji zamówienia:	
		

3. Uszczegółowienia ceny ofertowej wymaganego na potrzeby rozliczeń umowy, sporządzonego wg załącznik nr 10 do SWZ (ze zm.), tj.

(...)

4. Wyjaśnień oraz dowodów dotyczących obowiązku utworzenia BIURA INŻYNIERA KONTRAKTU na terenie mias Olsztyna, zapewniającego możliwość bieżącej, codziennej weryfikacji przebiegu realizacji robót oraz prowadzenia cotygodniowych spotkań technicznych i comiesięcznych narad dotyczących postępu prac oraz zapewnienia na własny koszt swojemu personelowi sprzętu oraz środków transportu i łączności wymaganych do wykonywania obowiązków personelu Inżyniera w związku z realizacją umowy.

5. Wyjaśnień dotyczących kosztów świadczenia usług w okresie rękojmi, w tym przeniesienia autorskich praw majątkowych lub udzielenia licencji na wszystkich polach eksploatacji określonych szczegółowo w § 9 ust. 5 wzoru umowy oraz udzielenia zgody na wykonywania praw zależnych.

6. Wyjaśnień oraz dowodów dotyczących zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny oferty 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 (t.j. Dz. U. z 2024r. poz. 1773 ze zm.), wg której minimalne wynagrodzenie za pracę w roku 2025 wynosi: 4 806,00 zł. (minimalna stawka godzinowa wynosi: 31,40 zł brutto.),

7. Wyjaśnień dotyczących zgodności z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane będzie zamówienie,

8. Wyjaśnień dotyczących zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących ewentualnej pomocy publicznej.”

11 maja 2026 r. Odwołujący udzielił wyjaśnień, w których oświadczył, że „przedstawiona oferta cenowa określona w ofercie jako ryczałtowa uwzględnia wszystkie koszty, które wykonawca przewiduje ponieść podczas realizacji usługi.

(...)

Wykonawca jako profesjonalista w zakresie pełnienia usług kompleksowego nadzoru inwestorskiego, Inżyniera Kontraktu, Inwestora Zastępczego, szacując cenę oferty wziął pod uwagę odpowiednio przedstawione terminy, zakres obowiązków oraz ryzyko wynikające z rodzaju wynagrodzenia i specyfiki realizacji przedmiotowego zamówienia.

Nie można uznać iż złożona przez nas oferta przedstawia rażąco niską cenę jak również nie powinna budzić wątpliwości u Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, ponieważ za ofertę z ceną rażąco niską może być uznana oferta, której realizacja nie pozwala na utrzymanie rentowności Wykonawcy, naraża go na straty realizowania zadania poniżej kosztów.

Należy pamiętać, że przedmiotem zamówienia publicznego jest usługa o charakterze, w znacznym stopniu niewymiernym, która w istocie polega na udostępnieniu Zamawiającemu ludzkiej wiedzy i doświadczenia w zakresie określonych dziedzin, czyli usługa o trudnej do oszacowania wartości, a zarazem taka, w przypadku której podstawy szacowania mogą ulegać szybkim i trudnym do przewidzenia zmianom.

Przy takiej usłudze jak już wzmiankowaliśmy, wyjątkowo istotnym czynnikiem cenotwórczym jest wynagrodzenie personelu, które z samej swej natury podlega negocjacjom prowadzonym pomiędzy zainteresowanymi stronami i niekoniecznie musi osiągać poziom stosowny do szacunkowej wartości zamówienia. Trzeba również przypomnieć, iż wysokość kosztów wynagrodzenia zaangażowanych osób została skalkulowana nie w oparciu o domysły i szacunki, lecz o treść istniejących zobowiązań.

Jak już wzmiankowaliśmy, przedmiotem zamówienia są usługi o charakterze intelektualnym, w przypadku których, dokonanie oszacowania ceny na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest możliwe z taką dokładnością jak w przypadku dostaw, robót budowlanych, czy usług o innym charakterze.

Wykonawca jako profesjonalista w zakresie pełnienia usług kompleksowego nadzoru inwestorskiego, Inżyniera Kontraktu, Inwestora Zastępczego, szacując cenę oferty wziął pod uwagę odpowiednio przedstawione terminy, zakres obowiązków oraz ryzyko wynikające z rodzaju wynagrodzenia i specyfiki realizacji przedmiotowego zamówienia oraz wymagania Zamawiającego opisane w Opisie przedmiotu zamówienia, projekcie umowy m.innymi w zakresie spełnienia wszelkich powierzonych zadań, uprawnionych do prowadzenia nadzoru inwestorskiego warunkującego prawidłowe wykonanie zamierzenia inwestycyjnego i realizację Projektu oraz niezbędne wsparcie i pomoc techniczną ze strony innych specjalistów, która może być niezbędna do właściwego wdrożenia umowy i wykonania kontraktu na roboty budowlane.

Wykonawca w/w usługi będzie pełnił swoją funkcję zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego tj. będzie wykonywał obowiązki i czynności określone w Umowie, Specyfikacji i dokumentacji projektowej w oparciu o które realizowane będą roboty budowlane, będzie reprezentował interesy Zamawiającego na budowie poprzez sprawowanie kontroli zgodności realizacji robót z dokumentacją projektową, przepisami, zasadami wiedzy technicznej oraz umowami zawartymi z wykonawcami robót budowlanych. Wykonawca będzie również wypełniał wszystkie obowiązki, które podejmie w ramach kompetencji opisanych szczegółowo w Opisie Przedmiotu Zamówienia.

Pragniemy zauważyć, iż przedmiotowa inwestycja obejmuje kompleksowy nadzór nad robotami budowlanymi. Podstawowym zadaniem Wykonawcy jest koordynacja i nadzorowanie realizacji inwestycji, rozliczenie z wykonawcą robót budowlanych oraz sprawowanie wielobranżowego nadzoru nad w/w inwestycją.

Wykonawca usługi będzie wykonywał swoje obowiązki z najwyższą starannością z uwzględnieniem profesjonalnego charakteru świadczonych usług, oraz zapewniając ochronę praw i interesów Zamawiającego jako Inwestora, będzie podejmował wszelkie niezbędne działania dla należytego i terminowego przygotowania i wykonania inwestycji.

Podstawą do obliczenia ceny ofertowej Wykonawcy stanowiły postanowienia SWZ dotyczące przedmiotowego postępowania, a zatem zasadniczymi elementami kształtującymi i składającymi się na zaproponowaną cenę ofertową były:

- koszty pracy personelu odpowiadającemu warunkom opisanym w SWZ, OPZ, projekcie umowy do sprawowania funkcji kontroli i nadzoru, w tym koszty wynagrodzeń powiększone o obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne i podatki. Wykonawca posiadając własny zespół kadrowy i doświadczenie w obsłudze inwestorskiej umożliwia w pełni racjonalnie zarządzać zasobami kadrowymi w szczególności w zakresie gospodarowania czasem i dokonywania przemieszczeń ludzi.

W związku z brakiem jednoznacznego określenia w SWZ, OPZ, projekcie umowy przez Zamawiającego ile czasu dany specjalista winien przebywać na budowie, Wykonawca mając 33-y letnie doświadczenie w prowadzeniu usług kompleksowego nadzoru inwestorskiego wie, że roboty we wszystkich branżach nie trwają w takim samym czasookresie tj od dnia przekazania placu budowy dla wykonawcy robót do dnia podpisania protokołu odbioru końcowego robót np. branża sanitarna, elektryczna, telekomunikacyjna, mostowa, zieleń, która jest wykonywana w krótszych terminach niż planowane jest ostateczne zakończenie wszystkich robót.”.

W wyjaśnieniach Odwołujący wskazał koszty zespołu kluczowego, którymi są: Kierownik Zespołu (Inżynier Rezydent), Inspektor nadzoru branży drogowej, Inspektor nadzoru branży konstrukcyjnej, Inspektor nadzoru branży elektrycznej i elektroenergetycznej, Inspektor nadzoru terenów zielonych, Inspektor nadzoru branży sanitarnej. W wyjaśnieniach Odwołujący przyjął 4pobyty/msc (32godziny/msc) x 36mscy. W przypadku innych specjalistów (np. inspektor ds. geodezji, archeologii na podstawie umowy cywilno-prawnej) Odwołujący przyjął ryczałt

50 000,00 zł, zaś na dodatkowe nieprzewidziane koszty dla kadry Odwołujący założył kwotę 100 000 zł. Odnośnie kosztów dojazdu Odwołujący wskazał: „2. Koszty dojazdu — z uwagi na fakt, że siedziba Wykonawcy znajduje się w Olsztynie, dojazdy będą się odbywać komunikacją miejską.”

Odnośnie kosztów biura Odwołujący wskazał: „Wykonawca posiada własne biuro na terenie m. Olsztyna w pełni wyposażone w odpowiedni sprzęt biurowy i telekomunikacyjny, zapewniający Zespołowi dostęp m.innymi do linii telefonicznych, internetu, sprzętu komputerowego, drukarek, laptopów, skanerów, salę narad, telefony komórkowe wyposażone w aparat fotograficzny, samochód, oraz łatę drogowo-budowlaną składaną 4m, klin pomiarowy 150- 270mm, taśmę mierniczą 5m, taśmę stalową30m, drogomierz, termometr termoparowy z sondą itp. Tak urządzone biuro optymalizuje koszty utrzymania biura i pozwala na oszczędności znacznej ilości środków, których wydatkowanie byłoby konieczne w przypadku budowania od podstaw. Wykonawca uwzględnił posiadane wyposażone własne biuro m.in. w posiadany sprzęt, samochód pozwalający na sprawne działanie zespołu itp.

Regionalizacja i lokalność wykonania usługi jest wyjątkowo sprzyjającym warunkiem oszczędności i wykonania zamówienia.” Przyjęta rezerwa to 150 000,00 zł, a zysk wynosi 187 400,00 zł. W dalszej części wyjaśnień Odwołujący wskazał: „W przypadku zaistnienia konieczności zwiększenia ilości pobytych czy też dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem biura, wynagrodzenie zostanie pokryte z rezerwy lub poprzez pomniejszenie zysku.”

29 maja 2026 r. Zamawiający wezwał Odwołującego na podstawie art. 223 ust. 1 oraz art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp do złożenia uzupełniających wyjaśnień dotyczących ceny oferty, w szczególności w zakresie przyjętej pracochłonności personelu kluczowego oraz sposobu wykonania obowiązków wynikających z SWZ, Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ) oraz wzoru umowy. Zamawiający wskazał: „Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami oraz kalkulacją ceny oferty złożonymi przez Wykonawcę, Zamawiający w wyniku dokonania ich szczegółowej analizy stwierdza, że wymagają one istotnego doprecyzowania, w szczególności wyjaśnienia nie pozwalają obecnie na jednoznaczną ocenę, czy przyjęta przez Wykonawcę liczba godzin pracy poszczególnych członków zespołu Inżyniera Kontraktu jest wystarczająca do wykonania pełnego zakresu obowiązków wynikających z Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ) stanowiącego załącznik nr 8 do SWZ. I. Potwierdzenie wynikowych stawek godzinowych: (...) Zamawiający prosi o jednoznaczne potwierdzenie, czy powyższe przeliczenie jest zgodne z założeniami Wykonawcy. Jeżeli Wykonawca przyjmuje inne rozumienie pojęcia „pobyt”, inną liczbę godzin przypadającą na jeden pobyt albo inną liczbę godzin odpowiadającą 1/3 etatu Specjalisty ds. rozliczeń, należy to wyraźnie wskazać i uzasadnić.

Zamawiający wzywa również do wskazania, czy podane kwoty stanowią:

1. wynagrodzenie netto personelu;
2. wynagrodzenie brutto personelu;
3. całkowity koszt Wykonawcy obejmujący wynagrodzenie, składki, podatki, urlopy, absencje, koszty zastępstw i inne koszty pracodawcy;
4. inną kategorię kosztu — w takim przypadku należy ją opisać.

Należy także wskazać, czy wskazane 32 godziny miesięcznie obejmują całość czasu pracy danej osoby przy realizacji zamówienia, w tym przygotowanie do porad, udział w poradach, sporządzanie protokołów, weryfikację dokumentów, udział w odbiorach, analizę korespondencji, raportowanie, przejazdy pomiędzy lokalizacjami oraz czynności wykonywane w biurze, czy też obejmują wyłącznie czas obecności na budowie. II. Wątpliwości Zamawiającego co do przyjętej pracochłonności:

Zamawiający wskazuje, że przyjęta przez Wykonawcę czasochłonność pracy personelu budzi istotne wątpliwości w kontekście zakresu obowiązków określonych w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ) stanowiącym załącznik nr 8 do SWZ.

Przedmiot zamówienia obejmuje 10 zasadniczych grup zadań inwestycyjnych, przy czym część z nich obejmuje dalsze podzadania oraz odrębne lokalizacje (...) Zadania te dotyczą m.in. rozbudowy zajezdni, montażu paneli fotowoltaicznych, rozbudowy ITS, budowy lub przebudowy pętli autobusowych, budowy zespołów przystankowych, budowy i przebudowy przystanków oraz przebudowy dojazdów pieszych do kluczowych przystanków komunikacji miejskiej. W praktyce oznacza to konieczność nadzoru nad pracami prowadzonymi w wielu lokalizacjach na terenie Olsztyna, potencjalnie przez różnych wykonawców projektowania i robót budowlanych.

Zamawiający zwraca uwagę, że Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ) stanowiący załącznik nr 8 do SWZ nie przesądza, iż wszystkie zadania będą wykonywane przez jednego wykonawcę robót, ani że będą realizowane sekwencyjnie, bez nakładania się czasowego. Przeciwnie, z charakteru projektu wynika możliwość równoległej realizacji części zadań, a tym samym konieczność równoległego prowadzenia nadzoru, koordynacji, raportowania, rozliczeń i czynności odbiorowych.

Przyjęcie przez Wykonawcę dla większości kluczowych funkcji nakładu 32 godzin miesięcznie, tj. 4 dni roboczych miesięcznie, wymaga zatem szczegółowego uzasadnienia. Zamawiający nie kwestionuje, że SWZ i Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ) nie określają sztywnej minimalnej liczby godzin pracy poszczególnych członków personelu. Brak takiego określenia nie oznacza jednak dowolności kalkulacyjnej. Przyjęta liczba godzin musi pozwalać na rzeczywiste wykonanie całości obowiązków opisanych w OPZ.

Wątpliwości Zamawiającego dotyczą w szczególności tego, czy przyjęty nakład pracy pozwala na wykonanie następujących czynności, zgodnie z Opiskiem Przedmiotu Zamówienia (OPZ):

1. przygotowanie do comiesięcznych Rad Budowy, w tym analizę postępu projektowania i robót, harmonogramów, korespondencji, zagrożeń, roszczeń, spraw materiałowych, spraw jakościowych i rozliczeniowych;
2. organizację, prowadzenie i odbycie Rad Budowy dotyczących postępu prac projektowych i robót, z udziałem przedstawicieli Wykonawcy, Inżyniera, Zamawiającego oraz innych wymaganych uczestników;
3. sporządzanie protokołów z Rad Budowy, ich uzgadnianie, przekazywanie oraz monitorowanie wykonania ustaleń;
4. przygotowanie do porad technicznych i koordynacyjnych, w tym analizę bieżących problemów projektowych, wykonawczych, materiałowych, jakościowych, terminowych i rozliczeniowych;
5. organizację, prowadzenie i odbywanie porad technicznych oraz porad koordynacyjnych na budowie, w tym sporządzanie i dystrybucję protokołów;
6. bieżący nadzór na budowie w różnych lokalizacjach, w tym prowadzenie regularnych inspekcji, kontrolę ilości i jakości robót, kontrolę robót zanikających i ulegających zakryciu oraz kontrolę przestrzegania zasad BHP i organizacji ruchu;
7. weryfikację wniosków materiałowych, certyfikatów, deklaracji, aprobat, receptur, technologii, programów zapewnienia jakości, programów robót, planów płatności oraz dokumentów dotyczących laboratoriów;
8. udział w pomiarach, badaniach, pobieraniu prób i innych czynnościach kontrolnych, w zakresie wymaganym OPZ;
9. nadzór nad pracami geodezyjnymi, w tym weryfikację pomiarów geodezyjnych, w zakresie wymaganym OPZ;
10. weryfikację podwykonawców, dalszych podwykonawców, umów podwykonawczych, płatności podwykonawców oraz dokumentów potwierdzających zatrudnienie na podstawie umowy o pracę;
11. analizę harmonogramów rzeczowo-finansowych, aktualizacji harmonogramów, opóźnień, ścieżki krytycznej, ryzyk terminowych oraz działań naprawczych;
12. rozpatrywanie roszczeń wykonawców, analizę powiadomień o roszczeniach, przygotowywanie stanowisk dla Zamawiającego oraz analizę zmian w kontekście Pzp i umów;
13. dokonywanie odbiorów częściowych, odbiorów robót zanikających, odbiorów końcowych, weryfikację dokumentacji odbiorowej i powykonawczej;
14. przygotowywanie raportów tygodniowych dla fazy projektowej, raportów miesięcznych z postępu prac, informacji rzeczowo-finansowych, raportu otwarcia, raportu końcowego, raportów z przeglądów oraz raportu ostatecznego;
15. przygotowywanie informacji na stronę internetową Zamawiającego, dokumentacji fotograficznej, komunikatów o utrudnieniach oraz działań informacyjnych wynikających z finansowania ze środków Unii Europejskiej;
16. prowadzenie i archiwizację dokumentacji, analizę korespondencji, obsługę kontroli instytucji uprawnionych oraz współpracę z Zamawiającym w zakresie sprawozdawczości, rozliczeń i wskaźników projektu;

17. zapewnienie dostępności członków zespołu na każde zasadne wezwanie Zamawiającego lub wykonawców robót.

Zamawiający wskazuje przy tym, że już proste zestawienie czynności powtarzalnych, wynikających z Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ), prowadzi do wniosku, że przyjęta przez Wykonawcę liczba 32 godzin miesięcznie dla Kierownika Zespołu / Inżyniera Rezydenta oraz dla poszczególnych inspektorów branżowych może być niewystarczająca nawet do obsługi samych narad, Rad Budowy, czynności przygotowawczych i raportowych, nie mówiąc o bieżącym nadzorze na budowie, weryfikacji dokumentów, odbiorach i obsłudze wielu lokalizacji.”

Dla zobrazowania skali wątpliwości Zamawiający wskazał orientacyjne, minimalne pracochłonności powtarzalnych czynności Kierownika Zespołu/Inżyniera Rezydenta w typowym miesiącu fazy projektowania i realizacji robót. Zamawiający w wezwaniu zauważył, że wstępnie szacował, że realna średniomiesięczna pracochłonność Kierownika Zespołu/Inżyniera Rezydenta w fazie projektowania i realizacji robót wynosi co najmniej około 100 godzin miesięcznie, przy czym w miesiącach większej intensywności prac może być wyższa. Przyjęcie przez Odwołującego 32 godzin miesięcznie wymaga zatem szczegółowego wyjaśnienia. Analogiczne wątpliwości dotyczyły pozostałych członków zespołu. Zamawiający wskazał również, że: „gdyby Wykonawca potwierdził, że zakłada wykonanie pełnego zakresu przedmiotu zamówienia przy pracochłonności wskazanej w dotychczasowych wyjaśnieniach, tj. zasadniczo 32 godzin miesięcznie dla Kierownika Zespołu / Inżyniera Rezydenta, okoliczność ta może wskazywać nie tylko na nierealność kalkulacji ceny, lecz również na niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, ponieważ tak założona pracochłonność w żaden sposób nie pozwala na realne i należyte wykonywanie przedmiotu umowy w zakresie wymaganym przez SWZ, OPZ i wzór umowy.” Zamawiający wezwał Odwołującego do przedstawienia szczegółowego zestawienia pracochłonności przyjętej w kalkulacji ceny oferty. Zestawienie powinno zostać sporządzone w sposób liczbowy, umożliwiający weryfikację realności ceny. Zamawiający wskazał, że odpowiedź opisowa, ograniczona do ogólnych zapewnień o doświadczeniu, lokalności Wykonawcy, posiadaniu biura, wzorów dokumentów lub schematów postępowania, nie będzie wystarczająca do usunięcia jego wątpliwości.

8 czerwca 2026 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia. Podtrzymał on swoje wyjaśnienia przedstawione w odpowiedzi z 11 maja 2026r i potwierdził, że oferta cenowa uwzględnia wszystkie koszty, które są niezbędne do poniesienia podczas realizacji usługi zgodnie z obowiązującym prawem i wymaganiami SWZ, OPZ, projektem umowy, w tym w zakresie pracochłonności, sposobu wykonania obowiązków wynikających z SWZ, OPZ, wzoru umowy. Odwołujący wyjaśnił, że: „co się składa na zaoferowaną cenę ofertową i podał szczegółowo koszty jakie składają się na zaoferowaną cenę tj. koszty osobowe i rzeczowe, koszty utrzymania biura w okresie realizacji, w okresie gwarancji, koszty dojazdu, rezerwa, zysk. Podkreślenia wymaga, że Zamawiający w ramach dokumentacji zamówienia nie wymagał złożenia wraz z ofertą szczegółowego harmonogramu godzinowego według lokalizacji, branż, liczby dokumentów, czasu weryfikacji jednego dokumentu, czasu dojazdu ani liczby wizyt w każdej lokalizacji. Wymaganie tego typu zestawień na etapie składania wyjaśnień jest nieuprawnione i nie wynika z dokumentacji postępowania.

Oferta została skalkulowana zgodnie z wymaganiami SWZ i OPZ jako cena ryczałtowa za wykonanie kompletnej usługi Inżyniera Kontraktu. Wykonawca nie kalkulował ceny jako prostego iloczynu godzin sprzedawanych Zamawiającemu, lecz jako łączny koszt zapewnienia organizacji, personelu, biura, procedur, dokumentowania czynności, dojazdów, obsługi okresu realizacji robót, okresu po zakończeniu robót, rezerwy oraz zysku, przyjmując model kalkulacji wynikający ze swojego wieloletniego doświadczenia w realizacji analogicznych kontraktów, które każdorazowo były dla Wykonawcy rentowne i pozwoliły na prawidłową realizację zamówienia przy jednoczesnym osiągnięciu satysfakcjonującego zysku.”

Odwołujący podkreślił, że żaden z dokumentów zamówienia nie określał liczby godzin pracy poszczególnych członków personelu, a żądanie przez Zamawiającego w wezwaniu zestawienia pracochłonności czynności poszczególnych członków zespołu jest nieuprawnione i nie może stanowić podstawy do oceny prawidłowości wyliczenia ceny ofertowej któregośkolwiek z wykonawców, bowiem tego typu informacje nie zostały przez Zamawiającego podane na etapie ogłaszania postępowania. Odwołujący podniósł, że jeśli Zamawiający dysponował tego typu zestawieniami i oczekiwał złożenia i wyceny oferty na podstawie takich danych to winien tego typu informacje zamieścić w dokumentacji postępowania, czego, jednakże nie zrobił. W konsekwencji tego typu dane nie mogą zdaniem Odwołującego stanowić podstawy do oceny prawidłowości ceny ofertowej. Odwołujący podkreślił, że przyjęta przez niego liczba godzin wynika z jego doświadczenia na realizacji analogicznych zamówień i pozwala na rzeczywiste wykonanie całości obowiązków opisanych w OPZ. Odwołujący wyjaśnił, że przyjęte przez niego wynagrodzenie dla kadry, miesięcznie wynosi odpowiednio od 8 400,00 zł brutto do 10 500,00 zł brutto i jest wyższe od najniższej krajowej obowiązującej w 2026 r. i to stanowi dowód potwierdzający prawidłowość przyjętej wartości wynagrodzenia. Odwołujący odpowiadając na wątpliwości Zamawiającego wyjaśnił i potwierdził, że przyjęte 32 godziny miesięcznie stanowią gwarantowany, średniomiesięczny czas efektywnej, bezpośredniej pracy/obecności dedykowany dla obsługi podstawowych, powtarzalnych procesów, który jest elastycznie rozliczany w ramach struktury organizacyjnej wykonawcy. Odwołujący

dotatkowo wyjaśnił, że podczas jednego „pobytu” na budowie np. 8-godzinnego (co jest wartością kalkulacyjną), Kierownik Zespołu/inspektor nadzoru nie wykonuje tylko jednej rzeczy, ale w tym samym czasie uczestniczy w Radzie Budowy, dokonuje inspekcji robót zanikających, odbiera dokumenty i zatwierdza wnioski materiałowe. Odwołujący wskazał również: „Zamawiający nie podał w SWZ, OPZ, projekcie umowy założeń ram czasowych dla poszczególnych zadań, a więc nie da się rzetelnie określić pracochłonności nadzoru w poszczególnych branżach dla 10 zadań, nie znając ram czasowych inwestycji oraz ostatecznego zakresu robót, który Zamawiający określa w postępowaniach przetargowych na wybór wykonawcy robót budowlanych, szczególnie w formule zaprojektuj i wybuduj. Należy pamiętać, że nadzór inwestorski to usługa wysoce zależna od czasu trwania robót budowlanych. Brak rozstrzygnięcia przetargów na roboty i wybór wykonawcy na roboty budowlane, powoduje, że brak jest harmonogramu rzeczowo-finansowego, a to uniemożliwia szczegółowo zaplanować liczbę pobytów inspektorów na budowie. W związku z tym założenia Zamawiającego wskazane w treści wezwania są iluzoryczne i nie mają żadnego odzwierciedlenia w dokumentacji, jak również nie ma żadnej możliwości udowodnienia, że takie założenia będą miały odzwierciedlenie w toku realizacji. (...) Przyjęta przez Wykonawcę kalkulacja ceny w tym zakresie wynika z jego doświadczenia przy realizacji tego typu inwestycji i nie jest możliwa do precyzyjnego oszacowania w sposób wymagany przez Zamawiającego w wezwaniu. (...) To Zamawiający jest autorem dokumentacji postępowania i nie wskazał harmonogramu i ram czasowych poszczególnych zadań. Tym samym Zamawiający nie może przerzucać na Wykonawcę obowiązków niewynikających z dokumentacji. odnosząc się do pkt. 9 wezwania Wykonawca wskazuje, że kwota 50 000 zł przewidziana na innych specjalistów obejmuje w szczególności specjalistów z zakresu technologii i materiałów, geodezyjnej obsługi inwestycji, geologii, ochrony środowiska, nadzoru przyrodniczego, podwykonawców, sprawozdawczości i geotechniki oraz innych specjalności wymaganych incydentalnie podczas realizacji inwestycji. Charakter ich zaangażowania zależy od rzeczywistych potrzeb wynikających z przebiegu procesu inwestycyjnego, dlatego na etapie składania oferty nie było możliwe określenie liczby godzin dla poszczególnych specjalistów. Kwota ta została przyjęta jako ryczałtowe zabezpieczenie kosztów takich usług. Nadmienić należy, że Zamawiający oczekuje przedstawienia szczegółowej pracochłonności ekspertów dodatkowych, podczas gdy sam OPZ wskazuje, że eksperci ci wykonują obowiązki „stosownie do potrzeb”. Oznacza to, że dokumentacja postępowania nie zakładała z góry określonego poziomu ich zaangażowania.

Dalej Wykonawca podkreśla, że jak wskazano w wyjaśnieniu rażąco niskiej ceny z dnia 11.05.2026r znak PUB/196/2026, dodatkowo zostały skalkulowane dodatkowe koszty kadry oraz rezerwa (łącznie 250 000,00zł), w przypadku spiętrzenia prac lub zaistnienia konieczności zwiększenia zaangażowania godzinowego w fazach najbardziej intensywnych robót budowlanych. Ta kwota pozwala na sfinansowanie dodatkowych setek godzin pracy personelu bez uszczerbku dla zysku, ponieważ przy przyjętych stawkach godzinowych (50,00zł-62,50 zł) daje to dodatkowy bufor bezpieczeństwa rzędu 4000-5000 roboczogodzin do wykorzystania przez cały okres trwania kontraktu.”

Odwołujący wskazał również, że przedmiotowe zamówienie nie jest rozliczane w oparciu o roboczogodziny personelu, lecz ma charakter ryczałtowy, a dokumentacja postępowania nie przewiduje minimalnego miesięcznego zaangażowania czasowego poszczególnych ekspertów. W konsekwencji sposób organizacji pracy, podział obowiązków, wykorzystanie doświadczenia kadry, zaplecza organizacyjnego oraz wypracowanych procedur stanowią część know-how wykonawcy, które nie podlega zastępowaniu przez hipotetyczne modele organizacyjne tworzone przez Zamawiającego na etapie badania oferty.

29 kwietnia 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt. 1 ustawy Pzp skierował do Przystępującego analogiczne jak do Odwołującego wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty - w kwocie: 1 966 770,00 zł.

13 maja 2026 r. Przystępujący udzielił wyjaśnień dołączając do nich: Tabelę – Kalkulację szczegółową, Listy referencyjne, Certyfikaty Jakości, Oświadczenia i zaświadczenia personelu, Opinie bankowe, Polisy OC, Zaświadczenia ZUS, Załącznik nr 10 do SWZ-Zestawienie cenowe, Potwierdzenie kosztów wadium i ZNWU.

29 czerwca 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o dokonaniu wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej. Oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5) i 8) w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że „stwierdził niezgodności z warunkami zamówienia, bowiem Wykonawca ujawnił model realizacji usługi objętej przedmiotem zamówienia oparty zasadniczo na 32 godzinach miesięcznie i 4 pobytach miesięcznie dla kluczowych funkcji, który nie pozwala na prawidłowe wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ) stanowiącym załącznik nr 8 do SWZ oraz projektowanymi postanowieniami umowy. Ponadto Wykonawca pomimo

dwóch wezwań, nie wykazał, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a złożone wyjaśnienia, w szczególności wyjaśnienia uzupełniające z dnia 8 czerwca 2026 r. nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani jej istotnych części składowych.”

Z decyzją Zamawiającego dotyczącą odrzucenia jego oferty nie zgodził się Odwołujący składając 9 lipca 2026 r. odwołanie od czynności i zaniechań Zamawiającego. Odwołujący zakwestionował również wybór oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.

Przedmiotem rozpoznania niniejszej sprawy było ustalenie czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp poprzez:

- nieprawidłowy wybór oferty najkorzystniejszej i prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców,
- bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego jako oferty zawierającej rażąco niską cenę, pomimo że Odwołujący złożył wyjaśnienia, kalkulację oraz dowody pozwalające na ocenę realności ceny, a Zamawiający dokonał oceny tych wyjaśnień w sposób wybiórczy, nieproporcjonalny i oderwany od rzeczywistych wymagań SWZ oraz OPZ, bowiem Zamawiający oparł swoją ocenę na własnym, arbitralnym modelu pracochłonności, niewynikającym z dokumentów zamówienia,
- bezpodstawne uznanie, że treść oferty Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, podczas gdy Odwołujący zaoferował wykonanie całości przedmiotu zamówienia zgodnie z SWZ, OPZ i projektowanymi postanowieniami umowy, a przedstawiona w wyjaśnieniach kalkulacja ceny nie stanowiła zmiany, ograniczenia ani doprecyzowania treści oferty w zakresie obowiązków umownych,
- przeprowadzenie oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości, w szczególności przez wprowadzenie na etapie badania ceny własnych, niewskazanych w SWZ założeń co do minimalnej pracochłonności personelu, a następnie potraktowanie ich jako miernika prawidłowości oferty Odwołującego.

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp:

„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.”

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp:

„2. Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.”

Zgodnie z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.”

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 i 8 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

(...)

5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;

(...)

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

Zgodnie z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp:

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

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

Odnosząc się do zarzutów nr 1 oraz 3 dotyczących odrzucenia oferty Odwołującego jako oferty zawierającej rażąco niską cenę oraz przeprowadzenie oceny wyjaśnień złożonych przez Odwołującego w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości w pierwszej kolejności należy wskazać, że wraz ze skierowaniem do Odwołującego wezwania z 29 kwietnia 2026 r. powstało domniemanie, że zaoferowana przez niego cena jest rażąco niska, a na wykonawcy spoczywał obowiązek wykazania, że możliwe jest zrealizowanie przedmiotu zamówienia za zaoferowaną przez niego cenę. Zamawiający kierując do Odwołującego zarówno pierwsze (29 kwietnia 2026 r.), jak i drugie (29 maja 2026 r.) wezwanie do udzielenia wyjaśnień szczegółowo wskazał jakie elementy powinny zostać w szczególności wyjaśnione, a tym samym będą miały znaczenie dla dokonywanej przez Zamawiającego oceny. W wyjaśnieniach z 11 maja 2026 r. Odwołujący przedstawił kalkulację ceny, z której wynikał model realizacji zamówienia, który spowodował powstanie u Zamawiającego wątpliwości co do realności przyjętych założeń w zestawieniu z dokumentacją postępowania. Odwołujący przyjął koszty zespołu kluczowego tj.: Kierownika Zespołu (Inżyniera Rezydenta), Inspektora nadzoru branży drogowej, Inspektora nadzoru branży

konstrukcyjnej, Inspektora nadzoru branży elektrycznej i elektroenergetycznej, Inspektora nadzoru terenów zielonych, Inspektora nadzoru branży sanitarnej, które biorąc pod uwagę zakres zadań wydały się Zamawiającemu nierealne. W wyjaśnieniach Odwołujący przyjął bowiem 4 pobyty w miesiącu dla każdego z tych specjalistów (32godziny/msc) x 36mscy. W przypadku innych specjalistów (np. inspektora ds. geodezji, archeologii na podstawie umowy cywilno-prawnej) Odwołujący przyjął ryczałt 50 000,00 zł, zaś na dodatkowe nieprzewidziane koszty dla kadry Odwołujący założył kwotę 100 000 zł. Podstawową kwestią wymagającą w związku z tym dodatkowych wyjaśnień była kwestia pracochłonności. Odwołujący co prawda zarówno w wyjaśnieniach z 11 maja 2026 r., jak i z 8 czerwca 2026 r. podnosił, że kierowane do niego wezwania dotyczą m.in. zagadnień, których wyjaśnienia Zamawiający na tym etapie zgodnie z dokumentacją postępowania nie może wymagać, jak również wskazywał, że z jego doświadczenia przy realizacji tego typu inwestycji wynika, że oszacowanie części wymaganych przez Zamawiającego wyliczeń nie jest możliwe, to jednak nie zdecydował się w tym zakresie na skorzystanie z przysługujących mu środków ochrony prawnej. Mając na uwadze brak skutecznego zakwestionowania przez Odwołującego treści skierowanych do niego wezwań ocena wyjaśnień powinna być dokonana w oparciu o oba wezwania oraz o to w jaki sposób odpowiedział na nie wykonawca. Bezsporne jest zdaniem Izby to, że Odwołujący nie udzielił odpowiedzi na część poruszonych przez Zamawiającego zagadnień, w odpowiedzi bowiem wskazał, że żądanie wyjaśnień w tym zakresie jest nieuprawnione, nie wynika z dokumentacji postępowania, zaś Zamawiający nie ma podstaw do kwestionowania przyjętego przez Odwołującego modelu kalkulacji ceny. Działanie Odwołującego nie było zdaniem składu orzekającego prawidłowe. Skoro nie zdecydował się on na skorzystanie ze środka ochrony prawnej (np. w zakresie żądania określenia z góry liczby wykonawców robót, liczby umów, szczegółowych okresów projektowania i robót, liczby dokumentów, roszczeń, narad oraz wizyt dla każdej lokalizacji), to powinien złożyć rzetelne i konkretne wyjaśnienia w żądanym zakresie. Istotna bowiem dla oceny wyjaśnień jest treść wezwań, a te w przedmiotowej sprawie były bardzo szczegółowe. Odwołujący stwierdził, że bazuje na dotychczasowym doświadczeniu i przyjął w oparciu o nie własny model organizacyjny. Zauważyć jednak należy, że nie zwalnia go to jednak od wykazania Zamawiającemu, że własny model organizacyjny Odwołującego pozwala na wykonanie zamówienia zgodnie z OPZ i wzorem umowy.

Bezsporne między stronami jest również to, że w dokumentacji postępowania nie określono minimalnej ilości roboczogodzin. Nie oznacza to jednak, że wykonawca wezwany do wyjaśnień nie jest zobowiązany do przedstawienia Zamawiającemu przyjętych założeń, aby wykazać realność zaoferowanej ceny. To, że cena jest ryczałtowa nie oznacza dowolności w szacunkach z założeniem z góry pokrycia ewentualnych niedoszacowanych kosztów środkami pochodzącymi z przyjętej rezerwy. W przeciwnym razie instytucja wyjaśnień rażąco niskiej ceny byłaby fikcją, bo wykonawca przedstawiałby dowolną kalkulację, której nie można by było zweryfikować, bo przyjął on rezerwę. Ryczałtowy charakter ceny oraz złożenie przez Odwołującego w treści obu wyjaśnień oświadczenia dotyczącego pełnego zakresu świadczenia oraz elastycznego zwiększenia zaangażowania (z uwzględnieniem finansowego zabezpieczenia) nie powodują, że wykonawca nie jest zobowiązany do udzielenia szczegółowych wyjaśnień. W piśmie procesowym oraz podczas rozprawy Odwołujący podniósł, że 32 godziny miesięcznie jest to średniomiesięczny czas efektywnej, bezpośredniej pracy, obecności dedykowany dla obsługi podstawowych, powtarzalnych procesów. Zwiększone zaangażowanie personelu, które nie mieściłoby się w 32 godzinach miesięcznie dla poszczególnych specjalistów Odwołujący zamierzał pokryć z rezerwy (150 000,00 zł) oraz bufora na dodatkowe koszty kadrowe (100 000,00 zł). Izba zwraca uwagę, że z wyjaśnień po pierwsze nie wynika, że te kwoty będą wystarczające, aby zamówienie zostało zrealizowane. Samo wskazanie ilości roboczogodzin, które można pokryć za te kwoty bez odniesienia się do przewidywanego zaangażowania poszczególnych specjalistów nie jest wystarczające (brak wyceny kosztu pracy Kierownika Zespołu i inspektorów). To, że część postępowań jak wynika z załącznika do pisma procesowego odwołującego nie została jeszcze ogłoszona lub rozstrzygnięta nie oznacza, że wykonawca nie mógł w oparciu o własne doświadczenie jako profesjonalisty przedstawić szacunkowych wartości, a z góry zakładać, że koszty związane ze zwiększoną intensywnością zaangażowania specjalistów zostaną pokryte z bufora i rezerwy. Dodatkowo należy zauważyć, że przewidziana przez wykonawcę rezerwa powinna służyć na pokrycie nieprzewidzianych kosztów, a nie kosztów, których od początku nie oszacowano, ponieważ mogłoby się okazać, że koszty związane z pracochłonnością wykorzystają całą rezerwę.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu, że jego kalkulacje są arbitralne, podczas gdy sam nie przedłożył wyliczenia, które wskazywałoby ich nieprawidłowość lub możliwość zrealizowania zamówienia za zaoferowaną przez Odwołującego cenę i poprawność jego modelu organizacyjnego. Zamawiający w wezwaniach nie wymagał od Odwołującego odwzorowania tabel, a przedstawienia żądanego przez niego rozbicia pracochłonności wg wszystkich zadań, lokalizacji, czynności, raportów, dokumentów i specjalistów. Jak podał Zamawiający, w wezwaniu nie chodziło o podanie sztywnej liczby przyszłych zdarzeń, ale szacowanej przez wykonawcę liczby, aby Zamawiający mógł ocenić (zweryfikować) realność zaoferowanej ceny. W wyjaśnieniach Odwołujący jako

specyficzne dla niego, korzystne okoliczności, które umożliwiają mu zaoferowanie ceny na podanym poziomie wskazał lokalne biuro, procedury i automatyzację. Nie wyjaśnił jednak tego, jak poszczególne okoliczności przekładają się na uzyskane oszczędności. Próbę uszczegółowienia Odwołujący zawarł dopiero w piśmie procesowym oraz podczas rozprawy, co jest w ocenie Izby spóźnione. W wyjaśnieniach z 11 maja 2026 r. Odwołujący wskazał, że realizując zamówienie będzie korzystał z komunikacji miejskiej. Zamawiający wskazał na wątpliwości, które się u niego pojawiły, mając na uwadze odległość pomiędzy poszczególnymi inwestycjami, Odwołujący zdaniem Izby nie wykazał, aby założony koszt był realny, podczas gdy Zamawiający przedstawił konkretne wyliczenia. Wbrew twierdzeniom Odwołującego z wyjaśnień nie wynika, że komunikacja miejska to podstawowy sposób przemieszczania się, zaś pracownicy będą również korzystali z samochodu. W wyjaśnieniach z 11 maja 2026 r. jednoznacznie wskazano: „2.Koszty dojazdu — z uwagi na fakt, że siedziba Wykonawcy znajduje się w Olsztynie, dojazdy będą się odbywać komunikacją miejską.”

Odwołujący w uzasadnieniu zarzutu dotyczącego naruszenia podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych porównuje ocenę wyjaśnień złożonych przez Przystępującego ze swoimi wyjaśnieniami, nie porównuje jednak i nie zestawia treści udzielonych w odpowiedzi na pierwsze wezwanie przez obu wykonawców. Odwołujący nie zdecydował się na sformułowanie zarzutu, który dotyczyłby oceny wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny złożonych przez Przystępującego i tego, że ocena dokonana przez Zamawiającego nie była prawidłowa. Żąda jedynie jednakowej oceny wyjaśnień, które znacznie różniły się od siebie. Żądanie od Odwołującego informacji podanych w drugim wezwaniu było wynikiem odpowiedzi udzielonych przez niego w odpowiedzi na pierwsze wezwanie, a przede wszystkim wynikało z kalkulacji dotyczących pracochłonności kluczowych specjalistów. Przystępujący w wyjaśnieniach podał łączoną ilość godzin dla realizacji całego zamówienia. Odwołujący nie określił tej ilości, dlatego zostało do niego skierowane wezwanie uzupełniające. Odniośł się on wyłącznie do zakresu podstawowych czynności, które wycenił, resztę zamierzając pokryć z założonych rezerw, co wzbudziło uzasadnione wątpliwości Zamawiającego.

Mając na uwadze powyższe Odwołujący w odpowiedzi na dwa skierowane do niego wezwania nie podołał wykazaniu, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, w związku z czym Zamawiający zasadnie dokonał odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp oraz wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.

Odnosząc się do zarzutu nr 2 okazał się on zasadny. Zamawiający dokonując odrzucenia oferty wykonawcy w związku z jej niezgodnością z warunkami zamówienia powinien wskazać konkretną niezgodność oferty, a nie jedynie domniemywać tej niezgodności. Jak w odpowiedzi na odwołanie wskazał Zamawiający sporna podstawa odrzucenia oferty Odwołującego została wskazana dodatkowo i alternatywnie, na wypadek przyjęcia, że wyjaśnienia Odwołującego wiernie opisują rzeczywisty sposób realizacji zamówienia. Izba wskazuje, że Zamawiający dokonując odrzucenia oferty wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp musi mieć pewność co do zaistniałej niezgodności. Niepodołanie przez wykonawcę obowiązкови wykazania, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska nie oznacza, że jego oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia. Mając jednak na uwadze to, że zarzut nr 1 nie potwierdził się stwierdzone naruszenie pozostaje bez wpływu na wynik postępowania. Zgodnie bowiem z art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp: „1. Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi:

1) naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców;” W przedmiotowej sprawie oferta Odwołującego zasadnie została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp w związku z czym zasadność zarzutu nr 2 pozostaje bez wpływu na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania odwoławczego stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....