

WYROK

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 lipca 2026 r. przez odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego FS MOSTY spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Karpacz z siedzibą w Karpaczu,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego FS MOSTY spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) tytułem uiszczzonego wpisu i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego: FS MOSTY spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez zamawiającego Gminę Karpacz z siedzibą w Karpaczu,
 - 2.2. zasądza od odwołującego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego: FS MOSTY spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie na rzecz zamawiającego Gminy Karpacz z siedzibą w Karpaczu kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 3203/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Gmina Karpacz z siedzibą w Karpaczu - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane pn.: „Remont murów oporowych i przyczółków oraz umocnienie dna mostu przy ul. Ogrodniczej w Karpaczu”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 3 czerwca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00275291.

Postępowanie prowadzone jest w trybie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 793), zwanej dalej ustawą Pzp.

W dniu 1 lipca 2026 r. odwołujący wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego: FS MOSTY spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec wyboru najkorzystniejszej oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Melioracji i Inżynierii Środowiska „EKO-MEL” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze pomimo, że treść tej oferty jest niezgodna z treścią Specyfikacji Warunków Zamówienia, ponieważ wykonawca nie zaoferował wykonania pełnego zakresu robót wynikających z dokumentacji projektowej stanowiącej integralną część Specyfikacji Warunków Zamówienia, co wynika z kosztorysu przedłożonego przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy Pzp.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie

zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Melioracji i Inżynierii Środowiska „EKO-MEL” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze.

Odwołujący argumentował, że posiada interes do wniesienia odwołania, albowiem wykonawca Przedsiębiorstwo Melioracji i Inżynierii Środowiska „EKO-MEL” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze również złożył ofertę w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego. Jak wynika z listy ofert ważnych na dzień 26 czerwca 2026 roku, oferta odwołującego została przez zamawiającego oceniona jako druga w rankingu, otrzymując 88,60 punktów. Na skutek wadliwego rozstrzygnięcia zamawiającego odwołujący utracił możliwość uzyskania zamówienia. W przypadku odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Melioracji i Inżynierii Środowiska „EKO-MEL” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze, oferta odwołującego powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza. Jednocześnie w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp odwołujący może ponieść szkodę, w tym przede wszystkim w postaci utraconych korzyści – a to zysku z realizacji zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwolanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść zamawiającego, zgłosił przystąpienie wykonawca Przedsiębiorstwo Melioracji i Inżynierii Środowiska „EKO-MEL” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze (dalej: EKO-MEL). Przystąpienie zostało zgłoszone za pośrednictwem poczty elektronicznej (ePUAP), podczas gdy w myśl § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2026 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz.U. z 2020 r. poz. 2453, zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 329) przystąpienie do postępowania odwoławczego przekazuje się na adres do doręczeń elektronicznych. Skoro ustawodawca przewidział konkretny sposób zgłoszenia przystąpienia do postępowania odwoławczego jako pisma elektronicznego, to zgłoszenie dokonane za pomocą innego kanału teleinformatycznego nie spełnia wymogów ustawowych. Tym samym w ocenie Izby przystąpienie nie jest skuteczne po stronie zamawiającego.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz na podstawie oświadczeń stron oraz dowodów z dokumentów przez nich składanych, które w całości zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego. Izba zaliczyła pismo złożone przez EKO-MEL w dniu 5 lipca 2026 r., zatytułowane „Zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego”, do materiału dowodowego w zakresie zawartych w nim twierdzeń EKO-MEL dotyczących sposobu kalkulacji ceny oraz prezentowanego przez tego wykonawcę rozumienia zakresu zobowiązania wynikającego ze złożonej oferty. Pismo to, jako złożone po upływie terminu składania ofert, nie mogło jednak kształtować, uzupełniać ani zmieniać treści oferty. Zakres zobowiązania ofertowego podlegał ustaleniu przede wszystkim na podstawie treści oferty złożonej w terminie oraz dokumentów zamówienia, zaś późniejsze oświadczenia wykonawcy mogły mieć wyłącznie znaczenie pomocnicze dla oceny stanowisk prezentowanych w postępowaniu odwoławczym. Takie ujęcie odpowiada zasadzie wynikającej z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którą wyjaśnienia dotyczące złożonej oferty nie mogą prowadzić do zmiany jej treści. Dowody mające znaczenie dla rozstrzygnięcia zostały powołane w dalszej części uzasadnienia.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny i prawny:

Zgodnie z informacją zamawiającego z dnia 9 lipca 2026 r. wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Zgodnie z rozdziałem IV ust. 2 i 3 Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej: SWZ, zamówienie obejmuje wykonanie robót budowlanych w oparciu o dostarczoną przez zamawiającego dokumentację techniczną. Roboty będą obejmować, w zależności od potrzeb, w szczególności:

1) Wykonanie robót budowlanych w następującym zakresie:

- a) roboty przygotowawcze i rozbiórkowe,
- b) roboty ziemne i towarzyszące,
- c) odbudowa elementów ulic,
- d) odbudowa przyczółków i murów oporowych,
- e) naprawa konstrukcji drewnianej przęsła i balustrad,
- f) naprawa konstrukcji stalowej przęsła – poprzecznice,

g) kamienne umocnienie dna w obrębie murów oporowych.

2) Roboty określone pkt 1 powinny zostać wykonane w oparciu o dostarczoną przez zamawiającego dokumentację techniczną, w skład której wchodzi:

- a) dokumentacja projektowa;
- b) przedmiar robót;
- c) specyfikacje techniczne.

Zgodnie z rozdziałem IV ust. 4 SWZ cenę należy skalkulować dla całego zakresu robót remontowych wraz z materiałami budowlanymi oraz koniecznym do zastosowania sprzętem specjalistycznym. Wycena robót powinna obejmować także wszelkie działania formalne niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia, prace przygotowawcze oraz prace porządkowe po wykonanych robotach.

W myśl rozdziału IV część „Ogólne informacje i wytyczne” pkt 3 wynagrodzenie ryczałtowe powinno uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, w szczególności obejmuje koszt:

- 1) czynności związanych z robotami przygotowawczymi, które wykonawca musi wykonać własnym staraniem;
- 2) urządzenia i oznakowania terenu budowy;
- 3) wykonania robót budowlanych zgodnie z opracowaną dokumentacją projektową;
- 4) opracowanie projektu czasowej organizacji ruchu na czas trwania robót i uzyskanie jego zatwierdzenia przez właściwy organ oraz wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu wg zatwierdzonego projektu- w przypadku konieczności;
- 5) uporządkowaniu terenu po wykonaniu wszystkich robót;
- 6) właściwego gospodarowania odpadami zgodnie z Ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2023 poz. 1587 ze zm.);
- 7) wszelkie inne niewyszczególnione w SWZ ani w załącznikach koszty, które będą konieczne do poniesienia dla prawidłowego i zgodnego z przepisami prawa wykonania przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z rozdziałem XVI ust. 1 – 3 SWZ wykonawca podaje cenę za realizację przedmiotu zamówienia zgodnie ze wzorem Formularza Ofertowego, stanowiącego Załącznik nr 1A do SWZ. Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy określonymi w niniejszej SWZ. Stawka podatku VAT w przedmiotowym postępowaniu wynosi 23%. Cena podana na Formularzu Ofertowym jest ceną ostateczną, niepodlegającą negocjacji i wyczerpującą wszelkie należności wykonawcy wobec zamawiającego związane z realizacją przedmiotu zamówienia.

Termin składania ofert, jak wynika z rozdziału XIX ust. 1 SWZ upływał 19 czerwca 2026 r.

W dniu 18 czerwca 2026 r. odwołujący zwrócił się do zamawiającego o wyjaśnienie treści udostępnionej dokumentacji technicznej. Jak wskazał odwołujący, zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia należy wykonać konstrukcję drewnianą przęsła kładki (dźwigary, pomost, balustrady) z drewna LKD60. W przedmiarze poz. 37 wskazano ilość 3,5 m3. W związku z ryczałtowym charakterem wynagrodzenia i koniecznością weryfikacji przedmiaru robót odwołujący zwrócił się o określenie wymaganych przekrojów poprzecznych elementów drewnianych. Ponadto na rysunkach brak jest informacji o balustradach drewnianych na dojeściach. Odwołujący zwrócił się więc o wskazanie w jakim zakresie należy wykonać balustrady oraz z jakich materiałów (przekroje poprzeczne). W opisie technicznym i przedmiarze poz. 47 wskazano „Montaż stalowych poprzecznic, 5 * 52* 0,001”. Zgodnie z rysunkiem P-02 i P-04 konstrukcja stalowa w postaci 3 belek HEB 140 stanowi dźwigary nośne konstrukcji kładki, a na tych dźwigarach ułożony ma zostać pomost drewniany gr. 7 cm. Przy tych założeniach masa konstrukcji stalowej powinna wynosić 5 szt. x 33,7 kg/mb (1,05+6,05+1,05)m = 0,824 t, a nie jak wskazano w przedmiarze 0,26 t. Odwołujący zwrócił się o wyjaśnienie rozbieżności oraz przedstawionych wyliczeń przedmiarowych oraz precyzyjne określenie konstrukcji kładki. W opisie technicznym odwołujący stwierdził również brak zapisów dot. wykonania ławy żelbetowej pod oparcie dźwigarów – element wskazany na rys. P-04. Zwrócił się więc o podanie, w której pozycji przedmiarowej należy wycenić te elementy oraz podanie ilości i rodzaju stali zbrojeniowej oraz betonu, które należy zbudować w te elementy. Następnie odwołujący zauważył brak w przedmiarze pozycji dot. wykonania odsadzek betonowych, więc wystąpił o określenie gabarytów tych elementów, klasy betonu i informację, w której pozycji należy uwzględnić te roboty. Poprosił także o zweryfikowanie i wyjaśnienie ilości przedmiarowych przyjętych w poz. 48, 49, 50. Zgodnie z rys. P-01 umocnienie należy wykonać na szerokości 4,35 m i długości ~ 26,90 m, co daje 117,015 m3. Odwołujący zwrócił się również o wyjaśnienie, jakie słupki zabezpieczające należy zdemontować i odtworzyć zgodnie z poz. 3 i 32 przedmiaru robót. Pismo odwołującego pozostało bez odpowiedzi, albowiem zgodnie z oświadczeniem zamawiającego złożonym podczas rozprawy wpłynęło w dniu poprzedzającym dzień wyznaczony na otwarcie ofert.

Do zamawiającego w terminie wpłynęło sześć ofert złożonych przez:

- odwołującego z ceną 1.164.746,80 zł brutto,

- KAMA INFRASTRUKTURA Sp. z o.o. z siedzibą w Jeleniej Górze z ceną 1.520.895,00 zł brutto,;
 - KAPIBARA Sp. z o.o. z siedzibą w Knurowie z ceną 0 zł (brak załącznika),
 - M.M. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą PHU MAXBUD M.M. w Zgorzelcu z ceną 724.000,00 zł brutto,
 - EKO-MEL z ceną 943.410,00 zł brutto,
- z których trzy oferty zostały odrzucone i trzy oferty nie podlegały odrzuceniu.

W Formularzu Ofertowym, sporządzonym zgodnie z załącznikiem nr 1 do SWZ zarówno EKO-MEL, jak i odwołujący oświadczyli między innymi, że w cenie oferty uwzględnili wszystkie koszty wykonania zamówienia oraz zapoznali się z treścią SWZ (w tym z projektowanymi postanowieniami umowy) i nie wnoszą do ich treści żadnych zastrzeżeń jak również, że uzyskali konieczne informacje do przygotowania oferty i wykonania zamówienia.

W dniu 19 czerwca 2026 r. zamawiający działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wezwał EKO-MEL do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej w ofercie ceny. Oferta EKO-MEL okazała się bowiem niższa o co najmniej 30% od wartości ustalonej przed wszczęciem postępowania tj. kwoty 1.500.000,00 zł brutto – $30\% = 1.050.000,00$ zł brutto, kwota 943.410,00 zł brutto jest niższa od tej wartości o 106.590,00 zł brutto. Zamawiający zwrócił się o udzielenie stosownych wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oraz sposobu jej skalkulowania i wskazanie obiektywnych czynników mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, zaznaczając, że wyjaśnienia powinny być jak najbardziej szczegółowe i winny zawierać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę, tak aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego jej wyliczenia. Zamawiający oceniając wyjaśnienia, wraz z dowodami, będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy oraz wpływ pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów. Wyjaśnienia winny dotyczyć w szczególności warunków określonych w art. 224 ust. 3 pkt 4 ustawy Pzp – zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy i określonych w art. 224 ust. 3 pkt 6 ustawy Pzp – zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

W odpowiedzi na wezwanie EKO-MEL złożył w dniu 23 czerwca 2026 r. wyjaśnienia dotyczące ceny, w których oświadczył, że przed sporządzeniem oferty dokonał wizji lokalnej, szczegółowej analizy dokumentacji projektowej, przedmiarów robót, specyfikacji technicznych oraz warunków realizacji inwestycji. Kalkulacja opracowana przez EKO-MEL została sporządzona na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji podobnych robót mostowych wykonywanych przez firmę EKO-MEL w ostatnich latach. Na zaoferowaną cenę oferty wpływ mają następujące okoliczności:

- posiadanie własnego specjalistycznego sprzętu, w tym koparek, koparko-ladowarek, samochodów ciężarowych, rusztowań, szalunków, podestów roboczych, urządzeń do czyszczenia powierzchni kamienno-betonowych (myjki ciśnieniowe, piaskarki), urządzenia do zagęszczania betonu oraz innego sprzętu do tego typu robót,
- własna baza transportowa, magazynowa oraz warsztatowa,
- zatrudnianie wykwalifikowanych brygad posiadających doświadczenie w realizacji analogicznych robót,
- stała współpraca z dostawcami materiałów, w szczególności wykonawcami barier, zapraw naprawczych, betonu.
- możliwość równoległego prowadzenia części robót na całym obiekcie mostowym, co skraca czas realizacji i ogranicza koszty pośrednie.

W kalkulacji EKO-MEL przyjął ceny materiałów wynikające z aktualnych ofert handlowych uzyskanych od dostawców. Dzięki wieloletniej współpracy uzyskał rabaty handlowe oraz preferencyjne warunki zakupu, co pozwala na obniżenie kosztów materiałowych przy zachowaniu wymaganych parametrów jakościowych. Dodatkowo EKO-MEL poinformował, że posiada zakupiony kamień, który wykorzysta do realizacji zamówienia, na potwierdzenie czego załączył ofertę firmy ABET - dostawcy betonu.

EKO-MEL podkreślił, że istotnym czynnikiem mającym wpływ na poziom zaoferowanej ceny jest lokalizacja firmy EKO-MEL w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca realizacji inwestycji. Jako przedsiębiorstwo działające na terenie powiatu karkonoskiego i Miasta Jeleniej Góry, gdzie mieści się siedziba firmy, EKO-MEL posiada bazę sprzętową, magazynową oraz zaplecze techniczne zlokalizowane w niewielkiej odległości 20 km od obiektu objętego zamówieniem. Dodatkowo dwaj oddelegowani pracownicy są mieszkańcami Karpacza a jeden pobliskiego Miłkowa. Pozwala to na znaczące ograniczenie kosztów związanych z:

- transportem materiałów i sprzętu budowlanego,
- codziennym dojazdem pracowników na budowę,
- organizacją i utrzymaniem zaplecza budowy,
- mobilizacją i demobilizacją sprzętu specjalistycznego,
- czasem reakcji w przypadku konieczności wykonania robót dodatkowych lub zabezpieczających.

Dodatkowo EKO-MEL korzysta ze stałej sieci lokalnych dostawców materiałów i usług, co umożliwia uzyskanie

korzystnych warunków handlowych oraz ograniczenie kosztów logistycznych.

W przeciwieństwie do wykonawców realizujących inwestycję z odległych lokalizacji EKO-MEL nie ponosi kosztów zakwaterowania pracowników, długodystansowego transportu sprzętu ani utrzymywania rozbudowanego zaplecza tymczasowego. Powyższe okoliczności w sposób wymierny wpływają na niższe koszty realizacji zamówienia przy zachowaniu pełnego zakresu robót i wymaganej jakości wykonania.

Lokalny charakter prowadzonej działalności stanowi jedną z obiektywnych przesłanek umożliwiających zaoferowanie ceny niższej od cen konkurencyjnych ofert oraz budżetu zamawiającego bez uszczerbku dla prawidłowej i terminowej realizacji zamówienia.

EKO-MEL oświadczył, że koszty pracy skalkulował zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z uwzględnieniem:

- wynagrodzenia za pracę,
- składek na ubezpieczenia społeczne,
- kosztów BHP,
- kosztów badań lekarskich i szkoleń pracowników.

Przyjęte stawki robocizny są zgodne z rzeczywistymi kosztami ponoszonymi przez przedsiębiorstwo. Zgodnie ze Sprawozdaniem Zarządu za 2025 rok przeciętne wynagrodzenie w firmie EKO-MEL wynosi 82,96% w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Stawka robocizny kosztorysowej przyjęta w wycenie wynosi 38,00 zł netto i jest to wartość powyżej średniej stawki z Sekocenbudu (34,58 zł – średnia krajowa, 34,63 zł średnia dla miasta Jelenia Góra).

Wskaźniki narzutów przyjętych do wyceny to:

Kp = 76% (68 % - średnia krajowa);

Zysk = 12,0% (12 % - średnia krajowa),

które również są powyżej średnich stawek Sekocenbudu.

Całość sprzętu przewidzianego do realizacji zadania stanowi własność firmy EKO-MEL. W związku z tym EKO-MEL nie ponosi kosztów wynajmu sprzętu specjalistycznego, co istotnie wpływa na niższe koszty realizacji robót.

EKO-MEL posiada doświadczenie w realizacji robót mostowych, które pozwala na dokładne planowanie robót, ograniczenie ryzyk wykonawczych oraz efektywne wykorzystanie zasobów kadrowych i sprzętowych. Dzięki temu możliwe jest wykonanie zamówienia przy kosztach na poziomie wartości średnio rynkowych.

Zaoferowana przez EKO-MEL cena nie oznacza realizacji zamówienia poniżej kosztów. Oferta uwzględnia wszystkie koszty niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia oraz zakładany zysk przedsiębiorstwa na poziomie 12,0%. Kalkulacja zapewnia osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego przy jednoczesnym zachowaniu wymaganej jakości i terminowości realizacji robót.

Do wyjaśnień ceny EKO-MEL załączył:

- 1\.. Szczegółową kalkulację ceny.
- 2\.. Ofertę dostawcy materiału.
- 3\.. Zanonimizowane umowy pracowników wyznaczonych do realizacji zamówienia.
- 4\.. Wykaz sprzętu własnego.

W dniu 26 czerwca 2026 r. zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty- złożonej przez EKO-MEL.

Z wyborem zamawiającego nie zgodził się odwołujący, który przeanalizował kosztorys ofertowy (szczegółową kalkulację ceny) załączony przez EKO-MEL do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Na podstawie przeprowadzonej analizy odwołujący doszedł do wniosku, że EKO-MEL dokonał kalkulacji wyłącznie w oparciu o pomocniczy przedmiar robót, pomijając poszczególne roboty wynikające z dokumentacji projektowej.

W oparciu o dokumentację projektową odwołujący stwierdził, że część pozycji ujętych w kosztorysie została przez EKO-MEL nieprawidłowo obliczona ilościowo. I tak:

1) Poz. 5 w kosztorysie EKO-MEL określa ilość robót na 1,25 m³, podczas gdy zgodnie z dokumentacją projektową ilość robót wynosi $0,5 \times 0,5 \times 5,0 \times 2 = 2,5$ m³,

2) W poz. 41 kosztorysu przyjęto ilość 0,260 t, podczas gdy z dokumentacji projektowej wynika, że do zamontowania są 3 dźwigary HEB 140, długości $(1,05 + 6,05 + 1,05) = 8,15$ m. Ciężar jednostkowy HEB 140 wynosi 33,7 kg/mb, co daje $3 \times 33,7 \times 8,15 = 823,965$ kg $\approx 0,824$ t.

3) W poz. 46 również w sposób wadliwy przyjęto wartość 0,264 t.

4) W poz. 42, 43, 44, 45 (Czyszczenie, cynkowanie, malowanie konstrukcji stalowej) przyjęto powierzchnię 6,4 m², podczas gdy zgodnie z dokumentacją rysunkową do zamontowania są 3 dźwigary HEB 140 dł. 8,15m. Powierzchnia dźwigarów, licząc konieczność wykonania antykorozji na całej powierzchni dźwigarów: $3 \times 8,15 \times (4 \times 140 - 2 \times 7 + 2 \times 140) / 1000 = 3 \times 8,15 \times 0,826 = 20,1957 \text{ m}^2$.

Ponadto w kosztorysie ofertowym EKO-MEL nie występuje żadna pozycja odpowiadająca wykonaniu ławy żelbetowej, odsadzek betonowych oraz przekładki z papy. Konieczność ich wykonania wynika wprost z SWZ i dokumentacji projektowej będącej jej częścią:

5) W wycenie EKO-MEL brak jest pozycji dotyczącej wykonania ławy żelbetowej pod podparcie belek – która została ujęta w dokumentacji rysunkowej.

Ilość robót: $2 \times 0,25 \times 1,05 \times 3,05 = 1,60125 \text{ m}^3$ – beton klasy C30/37

Stal zbrojeniowa – 6xØ12 dołem i górą, strzemiona dwucięte Ø8 co 20cm, co 10cm pod dźwigarami.

6) W wycenie EKO-MEL brak jest pozycji dotyczącej wykonania odsadzek betonowych wskazanych na rysunkach.

Ilość robót: $2 \times (10,0 + 6,90 + 10,0) \times 0,5 \times 0,5 = 13,45 \text{ m}^3$ – mieszanka betonowa.

7) W wycenie EKO-MEL (i przedmiarze zamawiającego) brak jest pozycji dotyczącej wykonania przekładki z papy w miejscu oparcia dźwigarów na ławie żelbetowej.

Zdaniem odwołującego niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia polega na niezgodności zobowiązania, które wykonawca wyraża w swojej ofercie i przez jej złożenie na siebie przyjmuje, z zobowiązaniem, które zamawiający opisuje w SWZ i którego przyjęcia oczekuje. Niezgodność treści oferty z treścią SWZ ma miejsce w sytuacji, gdy oferta nie odpowiada w pełni przedmiotowi zamówienia, nie zapewniając jego realizacji w całości zgodnie z wymogami zamawiającego. Zatem w celu stwierdzenia, że treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia, należy zidentyfikować wymagania co do przedmiotu zamówienia określone przez zamawiającego oraz stwierdzić, że przyjęte przez wykonawcę zobowiązanie nie obejmuje realizacji zamówienia w sposób, jakiego wymaga zamawiający. Co więcej, próba wykonania kilku elementów przedmiotu zamówienia w mniejszych ilościach i przede wszystkim z pominięciem kluczowego asortymentu robót jakim są m.in. odsadzki czy przekładki z papy, doprowadziłoby do zarysowania podpór a w konsekwencji ich zniszczenia. Takie uszkodzenie byłoby wynikiem uniemożliwienia swobodnego przesuwu ustroju nośnego wskutek chociażby pracy termicznej konstrukcji mostu.

Odwołujący podkreślił, że EKO-MEL dobrowolnie przedłożył kosztorys ofertowy jako dowód mający wykazać prawidłowość sposobu skalkulowania ceny ofertowej. Dokument ten ujawnia zatem, jakie roboty EKO-MEL objął kalkulacją swojej ceny oraz w jaki sposób ustalił zakres świadczenia objętego ofertą. Zdaniem odwołującego EKO-MEL dokonał kalkulacji wyłącznie w oparciu o przedmiar robót, pomijając część robót przewidzianych w dokumentacji projektowej. Konsekwencją tego faktu mogło być wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W szczególności kosztorys nie zawiera żadnych pozycji odpowiadających wykonaniu ławy żelbetowej pod podparcie belek, wykonaniu odsadzek betonowych oraz wykonaniu przekładki z papy w miejscu oparcia dźwigarów na ławie żelbetowej, mimo że roboty te wynikają wprost z dokumentacji projektowej stanowiącej część SWZ. Nie jest to zatem sytuacja, w której wykonawca przyjął odmienne założenia kalkulacyjne, zastosował inne ceny jednostkowe lub odmienne oszacował poszczególne elementy robót. Przedłożony kosztorys wskazuje bowiem, że określone roboty nie zostały objęte kalkulacją w ogóle, gdyż brak jest jakichkolwiek pozycji odpowiadających ich wykonaniu. W konsekwencji według odwołującego nie można uznać, że EKO-MEL wykazał objęcie ofertą pełnego zakresu świadczenia wymaganego przez zamawiającego. Przeciwnie – przedłożony przez niego dokument potwierdza, że kalkulacja ceny została sporządzona z pominięciem części robót wynikających z dokumentacji projektowej.

Na powyższą ocenę odwołującego nie wpływa okoliczność, że wynagrodzenie przewidziane w postępowaniu miało charakter ryczałtowy. Istotą wynagrodzenia ryczałtowego jest bowiem przejście przez wykonawcę ryzyka prawidłowego oszacowania wszystkich robót objętych przedmiotem zamówienia, nie zaś możliwość pominięcia części robót wynikających z dokumentacji projektowej. Ryczałt nie zwalnia wykonawcy z obowiązku zaoferowania wykonania całego przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do niedopuszczalnego wniosku, że wykonawca może pominąć w kalkulacji część robót objętych dokumentacją projektową, a następnie powoływać się wyłącznie na ryczałtowy charakter wynagrodzenia.

Uzupełniając odwołujący wskazał, że pominięte roboty nie mają charakteru ubocznego ani pomocniczego. Dotyczą one elementów konstrukcyjnych obiektu mostowego, takich jak ława żelbetowa pod podparcie belek, odsadzki betonowe oraz przekładka z papy w miejscu oparcia dźwigarów, których wykonanie zostało jednoznacznie przewidziane dokumentacją projektową i jest niezbędne dla prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia. Odwołujący podkreślił, że w wyjaśnieniach

ceny EKO-MEL jednoznacznie wskazał, iż przed sporządzeniem oferty przeprowadził szczegółową analizę dokumentacji projektowej i na tej podstawie opracował kalkulację ceny. Twierdzenie to pozostaje jednak w oczywistej sprzeczności z przedłożonym kosztorysem, który nie obejmuje wszystkich robót wynikających z dokumentacji projektowej. Nie można zatem przyjąć, że pominięcie wskazanych robót było wyłącznie konsekwencją wadliwego przedmiaru robót udostępnionego przez zamawiającego. Co więcej, nawet w odniesieniu do robót ujętych w kosztorysie wykonawca wielokrotnie zaniżył ich ilości względem wartości wynikających z dokumentacji projektowej. Zaniżenia te mają charakter istotny i – rozpatrywane łącznie z całkowitym pominięciem części robót – prowadzą do jednoznacznego wniosku, że oferta nie obejmuje pełnego zakresu świadczenia wymaganego dokumentacją projektową i powinna być odrzucona.

W konsekwencji zamawiający, dysponując kosztorysem ujawniającym rzeczywisty sposób kalkulacji ceny ofertowej, nie miał podstaw do przyjęcia, że oferta EKO-MEL obejmuje wykonanie pełnego zakresu robót. Zaniechanie jej odrzucenia stanowi zatem naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Odwołujący argumentował, że jeszcze przed upływem terminu składania ofert zwrócił się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy dokumentacją projektową a przedmiarem robót. W piśmie z dnia 18 czerwca 2026 r. odwołujący wskazał między innymi na brak w przedmiarze robót dotyczących wykonania ławy żelbetowej pod podparcie dźwigarów, brak pozycji dotyczących wykonania odsadzek betonowych, rozbieżności dotyczące ilości konstrukcji stalowej oraz inne niezgodności pomiędzy dokumentacją projektową a przedmiarem robót. Zatem przed upływem terminu składania ofert zamawiający posiadał wiedzę, iż sam przedmiar robót nie odzwierciedla w pełni zakresu robót wynikających z dokumentacji projektowej i nie może stanowić wyłącznej podstawy kalkulacji ceny ofertowej. Pomimo tej wiedzy zamawiający nie zweryfikował, czy Eko-MEL składając wyjaśnienia ceny rzeczywiście uwzględnił w kalkulacji wszystkie roboty wynikające z dokumentacji projektowej. Tymczasem z przedłożonego przez EKO-MEL kosztorysu wynika, że wykonawca skalkulował ofertę zasadniczo w oparciu o przedmiar robót, powielając jego braki i pomijając roboty, co do których zamawiający już wcześniej został poinformowany. W konsekwencji zamawiający, dysponując zarówno wcześniejszą informacją o niekompletności przedmiaru robót, jak i kosztorysem przedstawionym przez EKO-MEL na potrzeby wyjaśnień ceny powinien był z należytą starannością zweryfikować, czy oferta obejmuje pełny zakres robót wynikających z dokumentacji projektowej. Zaniechanie takiej weryfikacji doprowadziło do wyboru oferty, która – jak wynika z przedłożonego kosztorysu – nie obejmuje pełnego zakresu świadczenia wymaganego przez SWZ.

Na potrzeby postępowania odwoławczego odwołujący sporządził zestawienie wartości robót, które nie zostały ujęte w kosztorysie ofertowym EKO-MEL albo zostały przez EKO-MEL skalkulowane przy przyjęciu ilości odbiegających od dokumentacji projektowej. Zestawienie zostało sporządzone jednak wyłącznie w celu zobrazowania skali stwierdzonych niezgodności z dokumentacją projektową i nie stanowi próby ustalenia, jaka powinna być prawidłowa cena oferty wykonawcy. Co istotne, kalkulacja została sporządzona w przeważającej części przy wykorzystaniu cen jednostkowych przyjętych przez EKO-MEL, zmieniono jedynie ilości robót do wartości wynikających z dokumentacji projektowej oraz dodano pozycje robót całkowicie pominiętych w kosztorysie ofertowym. Oznacza to, że odwołujący nie kwestionuje wysokości cen jednostkowych przyjętych przez EKO-MEL, lecz wykazuje, iż EKO-MEL nie objął kalkulacją pełnego zakresu robót wynikających z dokumentacji projektowej. Przeprowadzone zestawienie doprowadziło odwołującego do wniosku, że wartość robót pominiętych przez EKO-MEL lub skalkulowanych przy zaniżonych ilościach przekracza 52.000 zł netto (ponad 65.000 zł brutto). Stanowi to blisko 7% wartości całej oferty EKO-MEL, opiewającej na kwotę 943.410,00 zł brutto. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że stwierdzone rozbieżności nie mają charakteru marginalnego ani nie dotyczą robót ubocznych lub pomocniczych. Przeciwnie – dotyczą elementów konstrukcyjnych obiektu oraz robót przewidzianych w dokumentacji projektowej jako niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia.

Odwołujący podkreślił następnie, że zestawienie sporządzone przez odwołującego nie ma na celu zastępowania kalkulacji wykonawcy własnymi wyliczeniami. Jego jedynym celem jest zobrazowanie skali robót, które – jak wynika z kosztorysu przedłożonego przez EKO-MEL w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia ceny - nie zostały objęte kalkulacją ceny ofertowej lub zostały objęte w zakresie istotnie odbiegającym od dokumentacji projektowej. W konsekwencji przedstawione zestawienie stanowi dodatkowy dowód potwierdzający, że oferta EKO-MEL nie obejmuje pełnego zakresu świadczenia wymaganego przez zamawiającego, a tym samym jej treść pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w SWZ.

Zdaniem odwołującego nie sposób również przyjąć, że roboty całkowicie pominięte w kosztorysie ofertowym zostały uwzględnione przez EKO-MEL w innych pozycjach kosztorysu. Kosztorys został bowiem sporządzony metodą szczegółową, z wyodrębnieniem robocizny, materiałów i pracy sprzętu dla poszczególnych pozycji. Poszczególne pozycje zawierają odrębne zestawienia nakładów rzeczowych, w tym materiałów niezbędnych do wykonania konkretnego

zakresu robót. W kosztorysie brak jest natomiast nakładów odpowiadających materiałom i robociznie koniecznym do wykonania pominiętych robót, w szczególności brak jest stali zbrojeniowej przeznaczonej do wykonania ławy żelbetowej, betonu C30/37 dla tej ławy oraz mieszanki betonowej niezbędnej do wykonania odsadzek betonowych. Analogicznie brak jest pozycji obejmującej wykonanie przekładki z papy pod oparcie dźwigarów. Oznacza to, że z treści kosztorysu nie wynika, aby koszty tych robót zostały w jakikolwiek sposób rozliczone w ramach innych pozycji. Tym samym nie sposób przyjąć, że wykonawca jedynie odmiennie rozłożył koszty pomiędzy poszczególne pozycje kosztorysowe. Przeciwnie, analiza kosztorysu wskazuje, że nakłady materiałowe i robocizna odpowiadają wyłącznie robotom ujętym w poszczególnych pozycjach, natomiast nakłady konieczne do wykonania robót pominiętych w kosztorysie nie zostały wykazane w żadnym miejscu. Skoro kosztorys został przedłożony jako dowód sposobu kalkulacji ceny ofertowej, zdaniem odwołującego należy przyjąć, że roboty te nie zostały objęte kalkulacją ceny.

EKO-MEL w piśmie z dnia 5 lipca 2026 r. wskazał, iż wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia ma charakter ryczałtowy. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym dokumentem nadrzędnym, definiującym zakres zobowiązania wykonawcy, jest dokumentacja projektowa oraz STWiORB. Zarówno przedmiar, jak i kosztorys ofertowy mają charakter wyłącznie pomocniczy i mają pokazać poszczególne ceny jednostkowe przy ewentualnym obliczeniu kosztów przy robotach dodatkowych, zamiennych bądź robotach zaniechanych. Ewentualne niezgodności kosztorysu ofertowego z projektem, wynikające z błędów w przedmiarze przygotowanym przez zamawiającego, nie mogą stanowić podstawy do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Zaoferowana cena ryczałtowa pokrywa bowiem całość założeń projektowych niezbędnych do wykonania inwestycji w Karpaczu. EKO-MEL podkreślił, że sporządził kosztorys ofertowy w ścisłej zgodności ze strukturą oraz pozycjami określonymi w przedmiarze robót udostępnionym przez zamawiającego w SWZ. Oświadczył również, że miał świadomość występowania rozbieżności pomiędzy dokumentacją projektową a przedmiarem robót, jednak nie dokonał samowolnych zmian w narzuconym przez zamawiającego wzorze kosztorysu ofertowego, działając w zaufaniu do dokumentacji przetargowej. Twierdzenia odwołującego dotyczące rzekomego zaniżenia ceny EKO-MEL ocenił jako polemikę z przyjętą przez EKO-MEL metodologią kalkulacji. Jednakże wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy, co oznacza, że wykonawca zobowiązany jest do wykonania całego przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę, natomiast sposób wyceny poszczególnych elementów robót pozostaje jego autonomiczną decyzją. Samo kwestionowanie wartości pojedynczych pozycji kosztorysowych nie może prowadzić do wniosku, że cena oferty jest nieprawidłowa lub nie obejmuje pełnego zakresu zamówienia. Odwołujący natomiast sporządził kalkulację wyłącznie na podstawie dokumentacji projektowej, bez uwzględnienia wizji lokalnej. Błędnie zarzucił m.in. niedoszacowanie robót rozbiórkowych odsadzek betonowych, mimo że ich faktyczna ilość wynosi 0,24 m3 i jest potwierdzona fotografiami zawartymi w dokumentacji technicznej. Uchybienie to podważa wiarygodność kalkulacji odwołującego i jej zgodność z warunkami realizacji inwestycji. Przyjmując tok rozumowania odwołującego dotyczący ilości przedmiarowych, należałoby uznać, że w przypadku pozycji przedmiaru robót ziemnych i rozbiórkowych ilości wskazane w przedmiarze robót będą zawsze odbiegały od ilości rzeczywiście wykonanych. Wynika to zarówno ze specyfiki robót rozbiórkowych i ziemnych, jak również ze specyfiki potoków górskich, w których ubezpieczenia brzegów i dna ulegają uszkodzeniom oraz zniszczeniom na skutek zjawisk hydrologicznych. Z tego względu rzeczywisty zakres robót może zostać precyzyjnie określony dopiero na etapie ich realizacji oraz aktualnego wykonania obmiaru. Powyższe uchybienie dodatkowo podważa wiarygodność prezentowanej przez odwołującego kalkulacji oraz jej odniesienie do rzeczywistych warunków realizacji inwestycji. EKO-MEL sporządził ofertę po szczegółowej analizie dokumentacji oraz przeprowadzeniu wizji lokalnej. Kalkulacja została oparta na rzeczywistych kosztach realizacji podobnych inwestycji oraz kilkudziesięcioletnim doświadczeniu w wykonywaniu robót mostowych. Wieloletnia praktyka pozwala EKO-MEL prawidłowo identyfikować ryzyka związane z realizacją inwestycji i uwzględniać je w cenie ryczałtowej. EKO-MEL miał pełną świadomość ryzyk związanych z realizacją zamówienia, w tym możliwości wystąpienia różnic pomiędzy ilościami wynikającymi z przedmiaru robót a rzeczywistym zakresem robót. Ryzyka te zostały świadomie uwzględnione w zaoferowanej cenie, która obejmuje wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego. Ewentualne odmienne założenia kalkulacyjne przyjęte przez odwołującego nie stanowią więc dowodu na nieprawidłowość oferty EKO-MEL.

Zamawiający w odpowiedzi wniósł o oddalenie odwołania. Wbrew argumentacji zawartej w odwołaniu, kosztorys ofertowy przedłożony złożony przez EKO-MEL w związku z wezwaniem do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny i nie stanowiący elementu oferty zdaniem zamawiającego nie może świadczyć o tym, że EKO-MEL nie zaoferował wykonania całości robót objętych przedmiotem zamówienia. Wspomniany dokument w żaden bowiem sposób nie wpływa na ograniczenie zakresu zobowiązań wykonawcy wynikających ze złożenia oferty

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie podlegało oddaleniu.

Istota sporu sprowadzała się do oceny, czy szczegółowa kalkulacja ceny, przedłożona przez EKO-MEL na wezwanie zamawiającego wystosowane na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, pozwala na stwierdzenie, że treść oferty EKO-MEL jest niezgodna z warunkami zamówienia, a w konsekwencji czy zamawiający zobowiązany był do odrzucenia tej oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Zastosowanie wskazanej podstawy odrzucenia wymaga zatem stwierdzenia materialnej niezgodności pomiędzy treścią zobowiązania wykonawcy wynikającego z oferty a wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia. Niezgodność taka musi odnosić się do treści świadczenia oferowanego przez wykonawcę, w szczególności jego zakresu, sposobu wykonywania, parametrów lub innych wymagań określających przedmiot zamówienia. Nie jest natomiast wystarczające samo stwierdzenie rozbieżności w dokumentach o charakterze kalkulacyjnym, jeżeli dokumenty te nie kształtują zobowiązań wykonawcy.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy Izba nie stwierdziła, aby z treści oferty EKO-MEL wynikało, że zamierza on wykonać przedmiot zamówienia w zakresie węższym niż określony przez zamawiającego.

Przede wszystkim należało uwzględnić przyjęty przez zamawiającego sposób określenia wynagrodzenia wykonawcy. Z postanowień SWZ jednoznacznie wynika, że wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy. Okoliczność ta jest niesporna pomiędzy stronami. Jednocześnie zamawiający w rozdziale IV SWZ wskazał, że przedmiot zamówienia należy wykonać w oparciu o dostarczoną dokumentację techniczną, obejmującą dokumentację projektową, przedmiar robót oraz specyfikacje techniczne. Cena miała zostać skalkulowana dla całego zakresu robót remontowych, wraz z materiałem, sprzętem oraz pozostałymi kosztami niezbędnymi do prawidłowego wykonania zamówienia.

Również rozdział XVI SWZ stanowi, że wykonawca podaje cenę za realizację całego przedmiotu zamówienia w Formularzu Ofertowym, a cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z jego realizacją. To właśnie cena wskazana w Formularzu Ofertowym jest ceną ostateczną i wyczerpującą wszystkie należności wykonawcy związane z wykonaniem przedmiotu zamówienia.

Nie było przy tym sporne, że EKO-MEL w Formularzu Ofertowym zaakceptował warunki określone przez zamawiającego i oświadczył między innymi, że w cenie oferty uwzględnił wszystkie koszty wykonania zamówienia, zapoznał się z treścią SWZ oraz uzyskał informacje konieczne do przygotowania oferty i wykonania zamówienia. Z żadnego postanowienia Formularza Ofertowego ani innego dokumentu składającego się na ofertę EKO-MEL nie wynikało natomiast zastrzeżenie, zgodnie z którym wykonawca ograniczyłby swoje zobowiązanie wyłącznie do robót wyszczególnionych w przedmiarze. Okoliczność ta miała zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia. Kosztorys, na którym odwołujący oparł zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, nie został bowiem złożony jako element oferty. EKO-MEL przedłożył go dopiero w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego wystosowane na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jako szczegółową kalkulację służącą wykazaniu sposobu ustalenia ceny ofertowej.

Nie można zatem utożsamiać funkcji tego dokumentu z dokumentem określającym zakres świadczenia oferowanego przez wykonawcę. Celem jego przedłożenia było wyjaśnienie kalkulacji ceny a nie określenie na nowo albo ograniczenie zakresu zobowiązania przyjętego wcześniej przez EKO-MEL wraz ze złożeniem oferty.

Odmienna ocena prowadziłaby w istocie dokumentowi złożonemu na etapie badania ceny funkcji, której zamawiający nie nadał mu w dokumentach zamówienia. Skoro zamawiający nie wymagał złożenia wraz z ofertą kosztorysu określającego rzeczowy zakres zobowiązania wykonawcy, to nie było podstaw, aby dokument przedłożony później na potrzeby wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp traktować tak, jak gdyby stanowił on część oferty i wyznaczał granice świadczenia EKO-MEL.

Nie oznacza to, że treść dokumentów składanych w ramach wyjaśnień ceny pozostaje bez znaczenia dla oceny oferty. Dokumenty te podlegają ocenie w granicach celu, dla którego zostały przedłożone, w szczególności mogą mieć znaczenie dla ustalenia, czy wykonawca wykazał realność zaoferowanej ceny. W określonych okolicznościach informacje ujawnione w toku wyjaśnień ceny mogą również potwierdzić istnienie niezgodności samego zobowiązania ofertowego z warunkami zamówienia. Konieczne jest jednak wykazanie, że wykonawca rzeczywiście zaoferował świadczenie odmienne od wymaganego przez zamawiającego, a nie jedynie, że zastosował określony sposób kalkulacji ceny. Takiego dowodu odwołujący w niniejszej sprawie nie przedstawił.

Podnoszone przez odwołującego rozbieżności dotyczyły przede wszystkim ilości robót przyjętych w poszczególnych pozycjach kalkulacji oraz braku wyodrębnienia w niej określonych robót wynikających z dokumentacji projektowej. Okoliczności te mogły świadczyć o sposobie sporządzenia kalkulacji przez EKO-MEL, nie przesądzały jednak, że wykonawca odmówił wykonania tych robót albo że wyłączył je z zakresu swojego zobowiązania.

W szczególności z faktu, że w kalkulacji nie wyodrębniono osobnych pozycji dotyczących ławy żelbetowej, odsadzek betonowych lub przekładki z papy nie wynika jeszcze, że EKO-MEL zaoferował wykonanie obiektu bez tych elementów. EKO-MEL konsekwentnie twierdził, że zaoferowana cena ryczałtowa obejmuje wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową, a kosztorys sporządził według struktury przedmiaru udostępnionego przez zamawiającego. Stanowisko to pozostawało zgodne z oświadczeniem złożonym przez niego w Formularzu Ofertowym. Izba zaznacza jednak, że późniejsze oświadczenia EKO-MEL, w tym zawarte w piśmie z 5 lipca 2026 r., nie stanowiły samodzielnej podstawy ustalenia zakresu zobowiązania ofertowego i nie mogły sanować ewentualnego braku w treści oferty. Mogły być uwzględnione jedynie pomocniczo, o tyle, o ile potwierdzały znaczenie możliwe do wyprowadzenia z oferty złożonej przed upływem terminu składania ofert.

Izba miała również na uwadze, że wskazane przez odwołującego braki występowały w przedmiarze robót przygotowanym i udostępnionym przez zamawiającego. Okoliczność ta wynika również z pisma odwołującego z dnia 18 czerwca 2026 r., w którym jeszcze przed upływem terminu składania ofert zwracał on uwagę zamawiającego między innymi na brak pozycji dotyczącej ławy żelbetowej i odsadzek betonowych oraz na rozbieżności ilościowe dotyczące konstrukcji stalowej.

Nie sposób zatem z samego faktu powielenia struktury oraz określonych ilości zawartych w przedmiarze zamawiającego wyprowadzić jednoznacznego wniosku, że EKO-MEL świadomie wyłączył wynikające z projektu roboty ze swojego zobowiązania. Wniosek taki wymagałby dodatkowej podstawy w treści oferty lub oświadczeniach wykonawcy, której w materiale sprawy zabrakło.

Izba nie podzieliła także stanowiska odwołującego, że szczegółowy charakter kosztorysu przesądza o tym, że roboty niewyszczególnione w nim jako odrębne pozycje nie zostały objęte ceną. W przypadku wynagrodzenia ryczałtowego sposób wewnętrznego rozłożenia kosztów pomiędzy poszczególne elementy kalkulacji nie wyznacza zakresu świadczenia wykonawcy, jeżeli dokumenty zamówienia nie nadają takiej kalkulacji charakteru wiążącego zestawienia zakresu rzeczowego oferty.

Ocena ta znajduje oparcie również w przepisach Kodeksu cywilnego określających istotę wynagrodzenia ryczałtowego. Stosownie do art. 632 § 1 k.c., jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Przepis ten został zamieszczony w regulacji umowy o dzieło, jednak zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego przepisy dotyczące wynagrodzenia ryczałtowego mogą być stosowane w drodze analogii do umowy o roboty budowlane, jeżeli strony przyjęły taki system wynagrodzenia (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 września 2009 r., III CZP 41/09).

Istotą wynagrodzenia ryczałtowego jest ustalenie z góry jednej globalnej kwoty stanowiącej ekwiwalent za wykonanie oznaczonego przedmiotu umowy. Ryzyko, że rzeczywisty rozmiar prac lub koszty wykonania robót mieszczących się w ustalonym zakresie świadczenia okażą się wyższe od przyjętych przez wykonawcę w kalkulacji, co do zasady obciąża wykonawcę. Sam błąd kalkulacyjny, nieuwzględnienie określonego kosztu, nieprawidłowe przyjęcie ilości albo brak wyodrębnienia danej pozycji w kosztorysie nie prowadzą zatem automatycznie do ograniczenia zakresu świadczenia objętego ryczałtem.

Powyższe należy odczytywać łącznie z art. 647 k.c., zgodnie z którym przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się między innymi do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia. W konsekwencji zakres świadczenia wykonawcy robót budowlanych wyznaczają umowa i dokumentacja określająca przedmiot robót, w tym projekt, a nie sam techniczny sposób rozłożenia ceny na poszczególne pozycje kalkulacyjne.

W niniejszej sprawie odwołujący nie twierdził, że ława żelbetowa, odsadzki betonowe, przekładka z papy czy właściwe ilości konstrukcji stalowej pozostają poza opisany przez zamawiającego przedmiotem zamówienia. Przeciwnie, istotą jego stanowiska było twierdzenie, że obowiązek wykonania tych robót wynika z dokumentacji projektowej stanowiącej część dokumentów zamówienia. Jeżeli zatem roboty te należały do zakresu świadczenia określonego dokumentacją projektową, a EKO-MEL w Formularzu Ofertowym bez zastrzeżeń przyjął obowiązek wykonania całego przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę ryczałtową, ewentualne nieuwzględnienie ich kosztu w szczegółowej kalkulacji obciąża wykonawcę jako ryzyko kalkulacyjne i samo przez się nie dowodzi ograniczenia zakresu zobowiązania ofertowego.

Wniosek ten wzmacnia art. 632 § 2 k.c., przewidujący wyjątkową możliwość sądowej ingerencji w wysokość ryczałtu w razie zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, jeżeli wykonanie świadczenia groziłoby przyjmującemu zamówienie rażącą stratą. Konstrukcja tego wyjątku potwierdza zasadę, że zwykle ryzyko błędnego oszacowania

rozmiaru lub kosztów prac objętych ustalonym świadczeniem pozostaje po stronie wykonawcy. Ocena ewentualnych roszczeń wykonawcy na etapie realizacji umowy pozostaje jednak poza granicami niniejszego postępowania odwoławczego.

W konsekwencji w realiach tej sprawy nie można utożsamiać dwóch odmiennych zagadnień: zakresu zobowiązania ofertowego EKO-MEL oraz sposobu skalkulowania kosztów wykonania tego zobowiązania. Pierwszy wynika z treści oferty odczytywanej wraz z dokumentami zamówienia; drugi został zobrazowany w szczegółowej kalkulacji przedstawionej dopiero na etapie badania ceny. Ewentualna wadliwość kalkulacji nie prowadzi automatycznie do zmiany treści wcześniej złożonej oferty.

To wykonawcę obciąża ryzyko prawidłowego skalkulowania ceny ryczałtowej. Jeżeli więc określone roboty wynikają z dokumentacji projektowej i są konieczne do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego, EKO-MEL pozostaje zobowiązany do ich wykonania w ramach zaoferowanej ceny niezależnie od tego, czy przypisał ich koszt do konkretnej pozycji swojej wewnętrznej kalkulacji, uwzględnił go w innych elementach ceny, czy też dokonał błędnego oszacowania kosztu ich wykonania.

W tym właśnie zakresie ryczałtowy charakter wynagrodzenia ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Izba zgadza się z odwołującym co do zasady, że wynagrodzenie ryczałtowe nie uprawnia wykonawcy do pominięcia części przedmiotu zamówienia. Z prawidłowej tezy odwołujący wyprowadził jednak w okolicznościach przedmiotowej sprawy zbyt daleko idący wniosek. Czym innym bowiem jest pominięcie określonych kosztów lub niewłaściwe przyjęcie ilości w kalkulacji ceny, a czym innym zaoferowanie świadczenia w zakresie niezgodnym z wymaganiami zamawiającego. Dla zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp konieczne było wykazanie tej drugiej okoliczności.

Tymczasem EKO-MEL nie zastrzegł w ofercie, że wykona jedynie ilości robót wskazane w przedmiarze, ani że nie wykona elementów projektu niewyszczególnionych w tym przedmiarze. Przeciwnie, zaakceptował dokumentację zamówienia i zobowiązał się do wykonania przedmiotu zamówienia za wskazaną cenę ryczałtową.

Nie mogło prowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia także przedstawione przez odwołującego zestawienie, według którego wartość pominiętych robót albo skalkulowanych przy innych ilościach miała przekraczać 52 000,00 zł netto. Zestawienie to mogło obrazować potencjalne konsekwencje ekonomiczne przyjętego sposobu kalkulacji, lecz nie dowodziło ograniczenia zakresu zobowiązania ofertowego EKO-MEL. Sam odwołujący zaznaczył zresztą, że zestawienie nie służyło ustaleniu prawidłowej ceny oferty, lecz zobrazowaniu skali rozbieżności.

Dla oceny zarzutu postawionego w odwołaniu nie było zatem rozstrzygające czy określone koszty zostały przez EKO-MEL skalkulowane w wysokości odpowiadającej wyliczeniom odwołującego. Odwołujący nie postawił zarzutu dotyczącego nieprawidłowej oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny i zaniechania odrzucenia oferty na właściwej dla takiego zarzutu podstawie prawnej, tylko zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, który Izba rozpoznała w jego zakreślonych granicach.

W konsekwencji argumentacja zmierzająca do wykazania, że cena EKO-MEL mogła zostać skalkulowana z pominięciem określonych kosztów, nie była sama w sobie wystarczająca do stwierdzenia niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Kwestia prawidłowości i kompletności kalkulacji ceny nie może być automatycznie utożsamiana z zakresem rzeczowym zobowiązania ofertowego.

Co więcej, występujące w dokumentacji rozbieżności nie mogły prowadzić do obciążenia wyłącznie EKO-MEL skutkami tego, że sporządzając kalkulację przedstawioną następnie w ramach wyjaśnień ceny, posłużył się przedmiarem przygotowanym przez zamawiającego. Istotne pozostawało bowiem to, że zakres jego zobowiązania ofertowego został określony poprzez przyjęcie obowiązku realizacji całego przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją zamówienia, a nie poprzez zaakceptowanie określonych ilości jako maksymalnego zakresu świadczenia.

W rezultacie Izba uznała, że odwołujący wykazał występowanie rozbieżności pomiędzy dokumentacją projektową a przedmiarem robót oraz odpowiadającą mu kalkulacją przedstawioną przez EKO-MEL, lecz nie wykazał okoliczności zasadniczej dla zasadności zarzutu, tj., że treść oferty EKO-MEL obejmowała zobowiązanie do wykonania przedmiotu zamówienia w zakresie węższym niż wymagany przez zamawiającego.

Brak było zatem podstaw do stwierdzenia, że oferta EKO-MEL podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów

postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodnicząca: