

WYROK

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzyszewski

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Szczecinie Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Wałcz

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego w postępowaniu o sygn. akt KIO 3826/26 wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia Wałeckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Spółka Jawna z siedzibą w Wałczu, Wałeckie Towarzystwo Przewozowe G.L. z siedzibą w Wałczu

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Szczecinie Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Szczecinie Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie 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.

Przewodniczący.....

Uzasadnienie

Zamawiający: Gmina Wałcz wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, pn.: „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Wałcz w roku szkolnym 2026/2027 – przewozy regularne”, znak postępowania GK.ZP.271.9.2026.

W dniu 4 sierpnia 2026 r. Odwołujący: Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Szczecinie Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej z związku z naruszeniem przez Zamawiającego - Gminę Wałcz, przepisów ustawy, które miały istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie niniejszego Zamówienia, tj.:

I. Naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 wraz ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp lub PZPw zw. z art. 28 oraz art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy PZP poprzez bezpodstawne wezwanie Odwołującej do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy Zamawiający nie mógł mieć żadnych obiektywnych oraz uzasadnionych wątpliwości co do zaoferowanej ceny, albowiem oferta Odwołującej (784 080,00 zł) stanowiła 97,45% wartości szacunkowej zamówienia wyliczonej z należytą starannością przez samego Zamawiającego (804 600,00 zł), co świadczy o tym, że procedura wezwania, a następnie odrzucenia oferty, miała charakter wyłącznie pretekstowy i zmierzała do nieuzasadnionego wyeliminowania Odwołującej z postępowania w celu faworyzowania innego wykonawcy;

Z ostrożności procesowej:

II. Naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy PZP poprzez wyznaczenie Odwołującej rażąco krótkiego, bo zaledwie 3-dniowego terminu na przygotowanie i złożenie obszernych wyjaśnień wyliczenia ceny, co stanowi działanie nieproporcjonalne i naruszające zasady uczciwej konkurencji, a następnie wyciągnięcie wobec Odwołującej negatywnych konsekwencji (odrzućenie oferty) rzekomego braku załączenia wszystkich dokumentów źródłowych, mimo iż Odwołująca odpowiedziała na wszystkie pytania Zamawiającego;

III. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wybranej jako najkorzystniejsza, pomimo iż zawiera ona błędy w obliczeniu ceny lub kosztu, o czym świadczy rozbieżność pomiędzy kwotami podanymi przez tego wykonawcę w momencie otwarcia ofert (w dniu 10 lipca 2026 r.), a kwotami wskazanymi w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej (w dniu 30 lipca 2026 r.);

IV. Naruszenie art. 224 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP, poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień złożonych przez Odwołującą w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia ceny oferty, bezpodstawne uznanie, że oferta Odwołującej zawiera rażąco niską cenę, pomimo iż Odwołująca w sposób wyczerpujący i poparty stosownymi wyliczeniami oraz dowodami wykazała realność zaoferowanej ceny i możliwość należytego wykonania zamówienia za zaoferowanym wynagrodzeniem, a w konsekwencji bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującej na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, co narusza zasadę uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności oraz przejrzystości postępowania;

V. Naruszenie art. 224 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez przyjęcie, że Odwołująca była zobowiązana do przedstawienia pełnej dokumentacji wewnętrznej przedsiębiorstwa, w tym szczegółowych danych wynikających z ksiąg rachunkowych, dokumentów kosztowych oraz wewnętrznych założeń gospodarczych, podczas gdy informacje te stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa Odwołującej, a przepisy ustawy PZP nie nakładają na wykonawcę obowiązku ujawniania wszystkich informacji o charakterze organizacyjnym, finansowym i handlowym, które nie są niezbędne do wykazania realności zaoferowanej ceny, co doprowadziło do wadliwej oceny wyjaśnień ceny i bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującej;

VI. Naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez naruszenie zasady efektywności zamówienia, stanowiącej na gruncie procedur przetargowych bezpośredni wyraz dbałości o dyscyplinę finansów publicznych oraz interes publiczny, poprzez zaniechanie udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów, co przejawia się w bezpodstawnym odrzuceniu rzetelnej, poprawnie skalkulowanej i najtańszej (a zarazem jedynej mieszczącej się w budżecie Zamawiającego) oferty Odwołującej, a w konsekwencji doprowadzenie do wyboru oferty droższej o kilkanaście procent od wartości szacunkowej zamówienia, co stanowi nieuzasadnione, niecelowe i niegospodarne obciążenie budżetu Gminy;

VII. Z najdalej idącej ostrożności procesowej, Odwołująca podnosi zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej z pominięciem oferty Odwołującej, pomimo że oferta ta pozostawała ofertą konkurencyjną cenowo i spełniała wymagania określone w dokumentach zamówienia, a jej odrzucenie skutkowało nieuzasadnionym ograniczeniem konkurencji i wyborem oferty mniej korzystnej ekonomicznie.

Na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 PZP Odwołujący wnosil o:

1) unieważnienie czynności Zamawiającego polegających na:

a. odrzuceniu oferty PKS w Szczecinie sp. z o.o. z dnia 30 lipca 2026 r.,

b. wyborze oferty Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Spółka Jawna w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia z dnia 30 lipca 2026 r. jako oferty najkorzystniejszej;

2) nakazanie powtórzenia czynności Zamawiającego wymienionych w pkt 1) z uwzględnieniem oferty PKS w Szczecinie sp. z o.o.;

3) nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Spółka Jawna na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP z uwagi na zawarcie w niej błędów w obliczeniu ceny lub kosztu, co wykazuje nieusprawiedliwioną rozbieżność pomiędzy kwotą 909 426,95 zł brutto odczytaną podczas otwarcia ofert w dniu 10 lipca 2026 r., a kwotą 921 999,67 zł brutto wskazaną w zawiadomieniu o rozstrzygnięciu postępowania z dnia 30 lipca 2026 r.;

4) zasądzenie na podstawie art. 557 w zw. z art. 574 ustawy PZP od Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym zwrotu uiszczonego wpisu od odwołania w kwocie 15 000,00 zł oraz zwrotu uzasadnionych kosztów Odwołującej obejmujących wynagrodzenie pełnomocnika, koszty ewentualnego dojazdu na rozprawę przed Izbą oraz opłatę skarbową od pełnomocnictwa – według spisu kosztów, który zostanie przedłożony na rozprawie.

Odwołujący przedstawił następujące stanowisko w swoim odwołaniu.

„(...) Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia wniesionego odwołania, w pierwszej kolejności zwięźle przedstawić należy przebieg dotychczasowego postępowania oraz kluczowe elementy stanu faktycznego niniejszej sprawy. Zamawiający – Gmina Wałcz – prowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na realizację zadania pod nazwą: „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Wałcz w roku szkolnym 2026–2027 - przewozy regularne”. Przed otwarciem ofert Zamawiający, stosownie do wymogów art. 222 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa PZP”), ujawnił kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, określając ją na poziomie 804 600,00 zł brutto. W odpowiedzi na

ogłoszenie o zamówieniu w wyznaczonym terminie zostały złożone trzy oferty, przy czym najkorzystniejszą pod względem cenowym ofertę przedstawiła Odwołująca, oferując wykonanie usługi za kwotę 784 080,00 zł brutto. Co istotne, oferta Odwołującej okazała się jedyną ofertą mieszczącą się w limitach finansowych wyznaczonych przez samego Zamawiającego – stanowiła ona bowiem 97,45% kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia, będąc od niej niższą zaledwie o 20 520,00 zł (2,55%). Pozostałe dwie oferty opiewały na kwoty 842 454,65 zł brutto oraz 909 426,95 zł brutto, znacząco przekraczając budżet Zamawiającego.

Pismem z dnia 17 lipca 2026 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP, zwrócił się do Odwołującej o złożenie wyjaśnień, w tym o przedłożenie dowodów dotyczących wyliczenia ceny zaoferowanej w ofercie. Odpowiadając na powyższe wezwanie z zachowaniem wyznaczonego terminu, Odwołująca w dniu 21 lipca 2026 r. Przedstawiła wyczerpujące wyjaśnienia sposobu kalkulacji ceny oferty. Odwołująca jednoznacznie potwierdziła, że zaoferowana cena w pełni pokrywa wszelkie koszty niezbędne do prawidłowej, bezpiecznej i ciągłej realizacji usługi, a także gwarantuje osiągnięcie dodatniej marży. W przedstawionym modelu kalkulacyjnym Odwołująca uwzględniła specyfikę przewozów regularnych, wskazując na prawo do uzyskiwania rekompensaty z budżetu państwa z tytułu stosowania ulg ustawowych (49%) na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, co przekłada się na łączny przychód z zadania w wysokości 1 437 480,00 zł netto. Wraz z wyjaśnieniami Odwołująca przedstawiła szczegółowe zestawienie kosztów obejmujące: wynagrodzenia kierowców w kwocie 576 000,00 zł (skalkulowane w oparciu o wyższą, prognozowaną płacę minimalną na rok 2027 dla całego okresu umowy wraz z narzutami ZUS 19,74%), koszty paliwa i materiałów eksploatacyjnych w kwocie 112 160,70 zł, koszty napraw i konserwacji w wysokości 39 738,01 zł, koszty obsługi administracyjnej w kwocie 8 025,00 zł, koszty ubezpieczeń i podatków w wysokości 64 000,00 zł oraz koszty amortyzacji pojazdów w kwocie 485 220,00 zł. Odwołująca wykazała tym samym, że przy łącznych kosztach wykonania zamówienia na poziomie 1 285 173,71 zł, planowany zysk z realizacji zadania wyniesie 152 306,29 zł.

Mimo złożenia tak precyzyjnego i rzetelnego wyliczenia, w dniu 30 lipca 2026 r. Zamawiający zawiadomił Odwołującą o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu oferty Odwołującej na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy PZP. W uzasadnieniu swojej decyzji Zamawiający zarzucił Odwołującej, że złożone wyjaśnienia mają charakter zbyt ogólny, nie zawierają szczegółowych danych wyjściowych oraz że Odwołująca nie załączyła do nich bezpośrednio dowodów w postaci dokumentów źródłowych, co w ocenie Zamawiającego stanowiło niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 ustawy PZP. Takie stanowisko Zamawiającego jest w sposób oczywisty błędne i rażąco narusza przepisy ustawy PZP, albowiem Odwołująca przedstawiła spójne, rzetelne i w pełni weryfikowalne wyjaśnienia potwierdzające rynkowy i realny charakter zaoferowanej ceny, zaś choćby pobieżna ocena stanu faktycznego i prawnego wskazuje na fakt, iż oferta Odwołującej była najkorzystniejsza i jako jedyna mieściła się w założeniu Zamawiającego.

Przechodząc do argumentacji przedstawionych w niniejszym odwołaniu zarzutów wskazać należy co następuje:

Zarzut I

Odwołująca w pierwszej kolejności wskazuje, iż uprawnienie Zamawiającego do żądania wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP nie ma charakteru arbitralnego ani dowolnego. Ustawodawca wprost uzależnił możliwość wszczęcia procedury wyjaśniającej od wystąpienia po stronie zamawiającego obiektywnych i „uzasadnionych wątpliwości” co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę. W niniejszym stanie faktycznym Zamawiający nie miał i obiektywnie nie mógł powziąć tego rodzaju wątpliwości.

Zgodnie z dyspozycją art. 28 ustawy PZP, Zamawiający jest zobowiązany do określenia wartości zamówienia z należytą starannością. Kwota, jaką Gmina Wałcz zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia, została przez nią samą ustalona na poziomie 804 600,00 zł brutto, co na mocy domniemania faktycznego pozwala przyjąć, że jest to wycena rzetelna i odpowiadająca realiom rynkowym. Złożona przez Odwołującą oferta opiewała na kwotę 784 080,00 zł brutto. Powyższe oznacza, że cena zaoferowana przez Odwołującą stanowiła aż 97,45% wartości szacunkowej zamówienia. Różnica pomiędzy budżetem należycie wyliczonym przez Gminę a ceną Odwołującej wynosi zaledwie 2,55%.

Skoro zaoferowana cena pokrywa się w niemal 100% z ostrożnymi szacunkami samego

Zamawiającego, brak jest jakichkolwiek logicznych, matematycznych i ekonomicznych podstaw do twierdzenia, iż cena ta budzi wątpliwości lub wykazuje cechy rażąco niskiej. Konstrukcja art. 224 ust. 1 ustawy PZP nie pozwala na

kierowanie wezwań profilaktycznych czy sztucznych, oderwanych od rzeczywistych parametrów cenowych ofert w stosunku do wartości szacunkowej.

Brak zaistnienia materialnej przesłanki warunkującej wezwanie dowodzi jednoznacznie, że procedura ta miała wobec Odwołującej charakter wyłącznie pretekstowy. Zamawiający instrumentalnie wykorzystał narzędzie z art. 224 ust. 1 ustawy PZP, aby stworzyć formalną podstawę do późniejszego odrzucenia najtańszej oferty. Powyższą intencję Zamawiającego potwierdza również wyznaczenie Odwołującej rażąco krótkiego, bo zaledwie 3-dniowego terminu na przygotowanie wyczerpujących wyjaśnień i zgromadzenie obszernej dokumentacji źródłowej, co stanowiło jaskrawe naruszenie zasady proporcjonalności (art. 16 pkt 3 ustawy PZP), o czym mowa szerzej będzie w uzasadnieniu zarzutu II.

Zestawienie tych okoliczności dowodzi, że intencją Zamawiającego od samego początku było nieuzasadnione wyeliminowanie z postępowania Odwołującej dysponującej racjonalną i rynkową ofertą. Działanie to w ocenie Wykonawcy miało na celu faworyzowanie innego wykonawcy, na co wprost wskazuje fakt, że w konsekwencji bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującej, Gmina Wałcz dokonała wyboru oferty wyższej o 14,59% od co do zasady rzetelnie ustalonej wartości szacunkowej zamówienia. Tym samym działanie Zamawiającego polegające na wykreowaniu bezpodstawnych wątpliwości, prowadzących następnie do arbitralnego wyeliminowania konkurencyjnej oferty, stanowi rażące naruszenie fundamentalnych dla systemu zamówień publicznych zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP.

Zarzut II

Odwołująca wskazuje, iż działanie Zamawiającego polegające na wyznaczeniu rażąco krótkiego, zaledwie 3-dniowego terminu na przedstawienie kompleksowych wyjaśnień sposobu kalkulacji ceny oferty, stanowiło bezpośrednie naruszenie zasady proporcjonalności oraz zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, wyartykułowanych w art. 16 pkt 1 i 3 ustawy PZP.

Wyznaczenie terminu na złożenie wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy PZP musi uwzględniać stopień skomplikowania zamówienia, zakres żądanych informacji oraz realne możliwości techniczne i organizacyjne wykonawcy w zakresie pozyskania, sporządzenia i weryfikacji wymaganych danych. Żądanie od Odwołującej przygotowania w ciągu zaledwie 3 dni nie tylko szczegółowej, wielopozycyjnej kalkulacji kosztowej, ale – jak wynika z treści uzasadnienia decyzji o odrzuceniu oferty – również fizycznego zgromadzenia, zanonimizowania i przedłożenia obszernych dowodów źródłowych (m.in. polis generalnych, tabel amortyzacyjnych czy historycznych ksiąg rachunkowych), stanowiło wymaganie nie tylko naruszające tajemnicę przedsiębiorstwa, ale ponad wszelką wątpliwość wymaganie rażąco nieproporcjonalne i obiektywnie trudne do spełnienia w tak ograniczonym terminie.

Mimo tak drastycznego skrócenia czasu na odpowiedź, Odwołująca wykazując się najwyższą starannością zawodową, złożyła w dniu 21 lipca 2026 r. odpowiedź, w której merytorycznie i skrupulatnie odniosła się do wszystkich pytań oraz kwestii podniesionych przez Zamawiającego w wezwaniu z dnia 17 lipca 2026 r. Odwołująca przedstawiła kompletne zestawienie kosztowe w rozbiciu na 7 kategorii (wynagrodzenia kierowców, paliwo, naprawy, obsługa administracyjna, ubezpieczenia i podatki, amortyzacja oraz zysk), jak również wskazała na ustawowe podstawy przychodu z tytułu ulg 49%. W tym kontekście wyciągnięcie wobec Odwołującej skrajnie surowych konsekwencji prawnych w postaci odrzucenia jej oferty ze względu na rzekomy brak fizycznego załączenia kserokopii dokumentów źródłowych stanowi jaskrawy przejaw skrajnego formalizmu i naruszenia zasady proporcjonalności. Zamawiający najpierw drastycznie ograniczył Odwołującej czas na reakcję, a następnie ten sam fakt braku kompletnego materiału dowodowego wykorzystał jako wyłączny pretekst do odrzucenia najkorzystniejszej cenowo oferty.

Skoro Odwołująca odpowiedziała na każde z postawionych pytań i jednoznacznie powołała się na konkretne dokumenty będące w jej posiadaniu (polisa generalna, faktury zakupu floty, ewidencja księgowa), Zamawiający – kierując się zasadą proporcjonalności oraz dążeniem do wyboru oferty rzeczywiście najkorzystniejszej – winien był w razie dalszych wątpliwości zwrócić się do Odwołującej o doprecyzowanie wyjaśnień lub przedłożenie wskazanych dokumentów źródłowych. Automatyczne odrzucenie oferty w takich okolicznościach stanowiło naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy PZP i doprowadziło do wypaczenia celu procedury wyjaśniającej.

Zarzut III

Odwołująca podnosi nadto, iż Zamawiający zaniechał wykonania bezwzględneho obowiązku wynikającego z art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP, jakim jest odrzucenie oferty zawierającej błędy w obliczeniu ceny lub kosztu. Zaniechanie to w odniesieniu do oferty wybranej jako najkorzystniejsza stanowi jednocześnie rażące naruszenie zasady równego traktowania wykonawców oraz zachowania uczciwej konkurencji.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej, błąd w obliczeniu ceny zachodzi wówczas, gdy cena oferty została skalkulowana w sposób niezgodny z przepisami prawa lub wymogami określonymi przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia, a wada ta ma charakter niepoprawialny. O wystąpieniu krytycznych nieprawidłowości w konstrukcji cenowej wybranej oferty jednoznacznie świadczą bezsporne fakty i kwoty ujawnione w dokumentacji niniejszego postępowania:

1. W dniu 10 lipca 2026 r. podczas oficjalnej czynności otwarcia ofert Zamawiający ujawnił i odczytał, iż cena zaoferowana przez późniejszego wybranego wykonawcę wynosi 909 426,95 zł brutto.

2. W dniu 30 lipca 2026 r. w zawiadomieniu o rozstrzygnięciu postępowania i wyborze oferty najkorzystniejszej Zamawiający wskazał natomiast, że wybiera ofertę tego samego wykonawcy z ceną opiewającą na kwotę 921 999,67 zł brutto.

Powyższe zestawienie dowodzi wystąpienia nieusprawiedliwionej rozbieżności pomiędzy ceną oficjalnie podaną przy otwarciu ofert a kwotą przyjętą przy rozstrzygnięciu postępowania – wynoszącej aż 12 572,72 zł brutto na niekorzyść Zamawiającego.

Cena oferty podana w momencie otwarcia ma charakter wiążący i niedopuszczalna jest jej samowolna modyfikacja po otwarciu ofert, o ile nie zachodzą ściśle określone przesłanki poprawienia oczywistych omyłek rachunkowych w trybie art. 223 ust. 2 ustawy PZP. Skokowy wzrost ceny oferty po jej otwarciu o ponad 12,5 tysiąca złotych jednoznacznie wskazuje na fakt, iż oferta wybranego wykonawcy zawierała istotne błędy w obliczeniu ceny lub kosztu, które wykluczały możliwość przyjęcia pierwotnie zadeklarowanej kwoty.

Postępowanie Zamawiającego ujawnia w tym zakresie skrajnie podwójne standardy: z jednej strony Zamawiający zastosował bezkompromisowy rygorizm i odrzucił najtańszą ofertę Odwołującej (784 080,00 zł brutto) pod pretekstem braku załączenia kserokopii dokumentów źródłowych, z drugiej zaś strony zaakceptował bez zastrzeżeń niedopuszczalną zmianę ceny w ofercie konkurencyjnej i zaakceptował ofertę wyższą - 921 999,67 zł brutto (przekraczającą budżet Zamawiającego o ponad 117 tysięcy złotych).

Tego rodzaju działanie stanowi podstępny przykład naruszenia zasady równego traktowania wykonawców. Skoro oferta wybrana jako najkorzystniejsza obciążona jest błędem w obliczeniu ceny, Zamawiający miał obligatoryjny obowiązek jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP.

Zarzut IV

Stanowisko Zamawiającego przedstawione w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującej opiera się na błędnym założeniu, zgodnie z którym wykonawca, składając wyjaśnienia w trybie art. 224 ustawy PZP, zobowiązany jest do przedstawienia szczegółowej, wielopoziomowej kalkulacji każdego elementu ceny, obejmującej wszystkie dane wejściowe, parametry pośrednie oraz sposób matematycznego dojścia do każdej wartości końcowej. Tak rozumiany obowiązek wykonawcy nie wynika jednak z treści art. 224 ustawy PZP i prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia wymagań stawianych wykonawcom w toku procedury badania rażąco niskiej ceny.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Nie oznacza to jednak, że wykonawca zobowiązany jest udowodnić każdy element kalkulacji w sposób właściwy dla dokumentacji księgowej, audytu finansowego czy szczegółowego kosztorysu wykonawczego. Istotą wyjaśnień jest przedstawienie takich informacji i dowodów, które pozwalają zamawiającemu ocenić, czy cena została ustalona w sposób racjonalny oraz czy wykonawca jest w stanie wykonać zamówienie za zaoferowane wynagrodzenie.

W niniejszym postępowaniu Odwołująca wykonała obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 ustawy PZP. Przedstawiła bowiem przyjęty model realizacji zamówienia, wskazała główne elementy kosztotwórcze, określiła wartości poszczególnych pozycji kalkulacyjnych oraz wyjaśniła źródła przyjętych danych. Wyjaśnienia nie miały charakteru ogólnych zapewnień o możliwości wykonania zamówienia, lecz zawierały konkretne odniesienia do przedmiotu zamówienia, specyfiki działalności Odwołującej oraz posiadanych zasobów i doświadczenia.

Zamawiający nie wykazał natomiast, aby przedstawiony przez Odwołującą sposób kalkulacji prowadził do ceny nierealnej lub niewystarczającej dla prawidłowego wykonania zamówienia. W całym uzasadnieniu odrzucenia oferty Zamawiający konsekwentnie posługuje się pojęciem „braku możliwości weryfikacji”, jednakże nie wskazuje żadnego konkretnego błędu w kalkulacji Odwołującej, nie wykazuje pominięcia istotnych kosztów ani nie dowodzi, że przyjęte założenia pozostają sprzeczne z warunkami realizacji zamówienia.

W rzeczywistości Zamawiający nie zakwestionował samej ceny, lecz sposób jej prezentacji. Jest to zasadnicza różnica, która ma kluczowe znaczenie dla oceny prawidłowości zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP.

Odrzucenie oferty na tej podstawie nie może nastąpić wyłącznie dlatego, że Zamawiający oczekiwał przedstawienia kalkulacji w innym układzie lub większym stopniu szczegółowości. Konieczne jest wykazanie, że złożone wyjaśnienia nie potwierdzają możliwości wykonania zamówienia, albo że wykonawca nie sprostął obowiązkowi wykazania realności ceny w sposób uniemożliwiający dokonanie pozytywnej oceny.

Tymczasem Zamawiający przyjął odwrotną logikę – uznał, że skoro nie otrzymał wszystkich informacji, których oczekiwał, to cena musi być niewykazana, a oferta podlega odrzuceniu. Takie podejście prowadzi do automatycznego utożsamienia braku określonych informacji z istnieniem rażąco niskiej ceny, co jest niedopuszczalne.

Przepisy dotyczące rażąco niskiej ceny nie mają bowiem na celu badania, czy wykonawca przedstawił najbardziej szczegółową możliwą kalkulację, lecz czy istnieją obiektywne podstawy do uznania, że zaoferowane wynagrodzenie jest nierealne. Zamawiający powinien zatem dokonać oceny całościowej, uwzględniającej wszystkie przedstawione przez wykonawcę okoliczności, a nie koncentrować się wyłącznie na braku pojedynczych parametrów technicznych lub ekonomicznych.

W niniejszej sprawie Zamawiający dokonał oceny wyjaśnień w sposób fragmentaryczny i formalistyczny. Analizował poszczególne składniki ceny w oderwaniu od całego modelu realizacji zamówienia, pomijając przy tym, że cena oferty jest wynikiem przyjętej przez przedsiębiorcę strategii gospodarczej, posiadanych zasobów, doświadczenia, organizacji pracy oraz indywidualnych warunków prowadzenia działalności.

W szczególności Zamawiający nie uwzględnił, że wykonawca działający już na rynku przewozowym może kalkulować koszty realizacji zamówienia z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury, zaplecza organizacyjnego, doświadczenia operacyjnego oraz danych historycznych wynikających z faktycznie wykonywanych usług. Takie dane nie są mniej wiarygodne tylko dlatego, że nie zostały stworzone wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania.

Odnosząc się do poszczególnych elementów kalkulacji, należy wskazać, że Zamawiający w wielu miejscach wymagał przedstawienia informacji, które nie mają decydującego znaczenia dla oceny realności ceny, lecz jedynie pozwalałyby mu odtworzyć kalkulację w sposób odpowiadający jego własnej metodologii.

W zakresie rekompensaty z tytułu ulg ustawowych Zamawiający zarzucił Odwołującej brak przedstawienia szczegółowej prognozy liczby pasażerów korzystających z ulg oraz struktury poszczególnych ulg. Pomija jednak, że rekompensata została wskazana jako element modelu przychodowego wynikający z zasad finansowania przewozów, a Zamawiający nie wykazał, aby przyjęcie tego składnika było nierealne lub niezgodne z warunkami realizacji zamówienia. Samo stwierdzenie, że maksymalny poziom rekompensaty może nie zostać osiągnięty, nie oznacza, że przyjęta wartość była niedopuszczalna, szczególnie skoro Zamawiający nie wskazał, jaki poziom uznaje za właściwy i z jakich danych wyprowadza swoje założenie.

W odniesieniu do wynagrodzeń kierowców Zamawiający zakwestionował brak wskazania liczby roboczogodzin, liczby kierowców oraz szczegółowej organizacji czasu pracy. Pomija jednak, że Odwołująca wskazała podstawowy mechanizm kalkulacji oparty na obowiązujących kosztach pracy oraz obciążeniach pracodawcy. Zamawiający nie wykazał, aby kwota przyjęta przez Odwołującą była niższa niż rzeczywisty koszt zatrudnienia osób koniecznych do wykonania zamówienia. Sam brak wskazania wszystkich parametrów organizacyjnych nie dowodzi jeszcze nierealności ceny.

Podobnie w zakresie kosztów paliwa, napraw, konserwacji i pozostałych kosztów eksploatacyjnych Zamawiający błędnie uznał, że wykorzystanie danych wynikających z ksiąg rachunkowych nie może stanowić podstawy kalkulacji. Tymczasem rzeczywiste koszty ponoszone przez przedsiębiorcę przy wykonywaniu usług o podobnym charakterze są jednym z najbardziej obiektywnych źródeł danych. Zamawiający nie wykazał, aby dane te były nieaktualne, nieporównywalne lub nieprzydatne dla kalkulacji przedmiotowego zamówienia.

Należy również zwrócić uwagę na wewnętrzną sprzeczność argumentacji Zamawiającego. Z jednej strony Zamawiający wskazuje, że nie kwestionuje wysokości poszczególnych kosztów i nie dokonuje własnej kalkulacji, z drugiej zaś dokonuje szczegółowej oceny przyjętych wartości i formułuje twierdzenia o ich nierealności. Jeżeli Zamawiający uważał, że przyjęte wartości są niewystarczające, powinien był wykazać konkretną nieprawidłowość ekonomiczną, a nie ograniczać się do zarzutu braku określonych informacji.

W konsekwencji Zamawiający nie stwierdził, że oferta Odwołującej zawierała rażąco niską cenę. Zamawiający wskazał jedynie, że wyjaśnienia nie odpowiadały przyjętemu przez niego, nadmiernie formalistycznemu standardowi szczegółowości. Takie stanowisko nie może stanowić podstawy odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której każda oferta zawierająca

konkurencyjną cenę mogłaby zostać wyeliminowana wyłącznie z tego powodu, że wykonawca nie przedstawił kalkulacji w oczekiwanym przez Zamawiającego formacie. Takie działanie pozostaje sprzeczne z zasadą proporcjonalności, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców wynikającą z art. 16 ustawy PZP.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że Zamawiający dokonał wadliwej oceny wyjaśnień Odwołującej, a odrzucenie oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP było przedwczesne i nieznajdujące uzasadnienia w materiale zgromadzonym w postępowaniu.

Zarzut V

Zamawiający bezzasadnie przyjął, że w toku składania wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny Odwołująca była zobowiązana do przedstawienia pełnej dokumentacji księgowej prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Takie żądanie wykracza poza zakres informacji niezbędnych do dokonania oceny prawidłowości kalkulacji ceny oferty i prowadziłoby do nieuzasadnionego ujawnienia informacji posiadających wartość gospodarczą. Podkreślenia wymaga, że szczegółowe dane finansowe przedsiębiorcy, w tym pełne księgi rachunkowe, zestawienia kosztów, informacje dotyczące struktury przychodów, poziomu marży, polityki cenowej, rozliczeń z kontrahentami oraz inne dane obrazujące sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa, mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Informacje te nie są powszechnie dostępne, posiadają dla spółki istotną wartość gospodarczą, a ich ujawnienie podmiotom trzecim mogłoby narazić Odwołującą na negatywne konsekwencje gospodarcze.

Obowiązek złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny nie oznacza obowiązku przekazania Zamawiającemu całej dokumentacji finansowo-księgowej przedsiębiorstwa. Celem takich wyjaśnień jest umożliwienie Zamawiającemu zweryfikowania, czy zaoferowana cena została skalkulowana w sposób realny i prawidłowy, a nie uzyskanie pełnego dostępu do wewnętrznych danych ekonomicznych wykonawcy. Wystarczające jest zatem przedstawienie takich informacji oraz dowodów, które pozwalają na ocenę prawidłowości kalkulacji ceny, przy jednoczesnym zachowaniu ochrony informacji poufnych.

Żądanie przedstawienia kompletnych ksiąg rachunkowych stanowiłoby

nieproporcjonalną ingerencję w sferę organizacyjną i gospodarczą przedsiębiorstwa oraz naruszałoby zasadę ochrony uzasadnionych interesów wykonawcy. Zakres żądanych informacji powinien pozostawać adekwatny do celu, jakemu służy procedura wyjaśniająca, a więc do oceny realności ceny, a nie prowadzić do ujawnienia wszystkich danych dotyczących działalności gospodarczej wykonawcy.

W konsekwencji zaniechanie przedstawienia pełnej dokumentacji księgowej nie może być interpretowane jako brak współpracy z Zamawiającym, ani jako niewykazanie prawidłowości zaoferowanej ceny, skoro Odwołująca miała do tego pełne prawo w ramach ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Zarzut VI

Nadto Odwołująca wskazuje, iż zasada efektywności uregulowana w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy PZP stanowi na gruncie Prawa zamówień publicznych bezpośrednie odzwierciedlenie ustawowej zasady dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten nakłada na Zamawiającego bezwzględny obowiązek udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów, co wymaga bezwzględnego przestrzegania reguł gospodarności, celowości i oszczędności przy wydatkowaniu środków z budżetu Gminy. System finansów publicznych opiera się na kategorycznym nakazie ochrony finansów samorządowych przed niegospodarnością i nieuzasadnionym drenażem budżetu. W niniejszym postępowaniu decyzje Zamawiającego stoją w bezpośredniej sprzeczności z elementarnymi wymogami dyscypliny finansów publicznych.

Wskazać należy, iż Zamawiający wyliczył wartość szacunkową i ustalił budżet na kwotę 804 600,00 zł brutto. Oferta Odwołującej, opiewająca na kwotę 784 080,00 zł brutto (stanowiąca 97,45% wartości szacunkowej), jako jedyna mieściła się w wyznaczonym budżecie publicznym, gwarantując wykonanie zamówienia z zachowaniem dyscypliny budżetowej oraz wygenerowanie realnej oszczędności. Wybór oferty konkurencyjnej na kwotę 921 999,67 zł brutto oznacza bezpodstawne przekroczenie należycie ustalonego budżetu Gminy o kwotę aż 117 399,67 zł brutto (tj. o 14,59% ponad wartość szacunkową).

Z punktu widzenia zasad dyscypliny finansów publicznych, doprowadzenie przez

Zamawiającego do stanu, w którym Gmina zostanie zmuszona do wydatkowania środków o 137 919,67 zł brutto większych w stosunku do ceny zaoferowanej przez Odwołującą, stanowi jaskrawy przejaw niegospodarności i niecelowego dysponowania pieniędzmi publicznymi, zwłaszcza, iż odwołująca jest stabilnym i wieloletnim podmiotem

specjalizującym się w transporcie. Zasada dyscypliny finansów publicznych nie pozwala na akceptowanie sytuacji, w której organ sektora finansów publicznych odrzuca ofertę w pełni mieszczącą się w planie finansowym, wybierając w jej miejsce ofertę drastycznie droższą i przekraczającą posiadane środki. Działanie to bezsprzecznie godzi w interes publiczny oraz bezpośrednio narusza nakaz uzyskania optymalnych efektów z poniesionych nakładów, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy PZP.

Zarzut VII

Niezależnie od powyższego, w przypadku nieuwzględnienia powyższych zarzutów Odwołującej, wskazać należy, że Zamawiający naruszył art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej z pominięciem oferty Odwołującej, która jako oferta prawidłowo złożona i spełniająca wymagania określone w dokumentach zamówienia powinna podlegać dalszej ocenie w ramach kryteriów oceny ofert. Wybór oferty najkorzystniejszej w rozumieniu art. 239 ust. 1 ustawy PZP może nastąpić wyłącznie w odniesieniu do ofert, które zostały prawidłowo ocenione zgodnie z zasadami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający nie może dokonać prawidłowego wyboru oferty najkorzystniejszej, jeżeli wcześniej bezpodstawnie wyeliminuje z postępowania ofertę wykonawcy, która powinna uczestniczyć w procedurze oceny.

W niniejszym postępowaniu Zamawiający, wskutek wadliwej oceny wyjaśnień dotyczących ceny oferty oraz niezasadnego odrzucenia oferty Odwołującej, dokonał oceny konkurencji ofertowej w sposób niepełny. Tym samym ranking ofert został ustalony na podstawie nieprawidłowego zbioru ofert, ponieważ pominięto ofertę Odwołującej, która powinna zostać poddana ocenie zgodnie z kryteriami wskazanymi w dokumentach zamówienia.

Oferta Odwołującej pozostawała ofertą konkurencyjną, zarówno pod względem zaoferowanego wynagrodzenia, jak również w zakresie spełnienia wymagań określonych przez Zamawiającego. Jej wyeliminowanie nie nastąpiło z powodu niespełnienia wymagań przedmiotowych lub formalnych, lecz wyłącznie na skutek błędnego zastosowania przepisów dotyczących rażąco niskiej ceny.

W konsekwencji Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej w warunkach ograniczonej konkurencji, pozbawiając się możliwości dokonania rzeczywistego porównania wszystkich ofert podlegających ocenie. Prawidłowe zastosowanie art. 239 ust. 1 ustawy PZP wymaga natomiast ustalenia najkorzystniejszej oferty spośród wszystkich ofert, które powinny zostać poddane ocenie.

Takie działanie Zamawiającego narusza również zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców wyrażoną w art. 16 pkt 1 ustawy PZP. Zasady te wymagają, aby każdy wykonawca, którego oferta spełnia wymagania postępowania, miał możliwość konkutowania o udzielenie zamówienia na równych zasadach. Niedopuszczalne jest eliminowanie oferty wykonawcy w oparciu o wadliwą ocenę wyjaśnień ceny, a następnie wybieranie oferty innego wykonawcy przy pominięciu rzeczywistego układu konkurencyjnego.

Jednocześnie doszło do naruszenia zasady przejrzystości postępowania, ponieważ wynik postępowania został ukształtowany nie przez rzeczywistą ocenę wszystkich ofert, lecz przez wcześniejszą, wadliwą czynność Zamawiającego polegającą na odrzuceniu oferty Odwołującej.

Należy podkreślić, że wybór oferty najkorzystniejszej nie jest czynnością oderwaną od wcześniejszych etapów postępowania. Prawidłowość wyboru wykonawcy jest bezpośrednio uzależniona od prawidłowości wszystkich poprzedzających czynności, w tym badania i oceny ofert. Jeżeli jedna z ofert została bezpodstawnie wyeliminowana, to późniejszy wybór oferty innego wykonawcy obciążony jest wadą, ponieważ nastąpił bez uwzględnienia wszystkich ofert, które powinny podlegać ocenie.

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający powinien był dokonać ponownej oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującej, a dopiero następnie przeprowadzić czynność wyboru oferty najkorzystniejszej. Zaniechanie tej czynności skutkowało naruszeniem art. 239 ust. 1 ustawy PZP oraz zasad wynikających z art. 16 ustawy PZP.

Mając powyższe na uwadze, wybór oferty najkorzystniejszej dokonany przez

Zamawiającego należy uznać za przedwczesny i dokonany z naruszeniem przepisów ustawy PZP, albowiem został przeprowadzony po wcześniejszym, niezasadnym wyeliminowaniu oferty Odwołującej z postępowania.

Podsumowując powyższy wywód, decyzja Zamawiającego o odrzuceniu oferty

Odwołującej opiera się na błędnej, nadmiernie formalistycznej i bezpodstawniej ocenie złożonych wyjaśnień. Odwołująca w odpowiedzi na wezwanie z dnia 17 lipca 2026 r. przedstawiła spójną, pełną i rzetelną kalkulację ceny oferty, uwzględniającą wszystkie realne koszty wykonania zamówienia, specyfikę przewozów regularnych (w tym ustawowe dopłaty do biletów ulgowych), jak również bezpieczne wskaźniki płacowe oraz odpowiedni poziom zysku.

Cena zaoferowana przez Odwołującą mieści się w budżecie Zamawiającego, stanowiąc 97,45% kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, co jednoznacznie wyklucza jej rażąco niski charakter i potwierdza rynkową realność przyjętych założeń. Odrzucenie oferty Odwołującej na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy PZP nastąpiło zatem z rażącym naruszeniem prawa oraz podstawowych zasad zamówień publicznych, w tym zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i proporcjonalności.

Zamawiający błędnie utożsamiał ciężar dowodowy wynikający z art. 224 ust. 5 ustawy PZP z bezwzględnym obowiązkiem ujawniania przez wykonawcę pełnej, szczegółowej dokumentacji wewnętrznej przedsiębiorstwa oraz wrażliwych danych księgowych. Żądanie przekazania tego rodzaju dokumentów źródłowych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, wykracza poza uzasadnione potrzeby postępowania wyjaśniającego i nie znajduje oparcia w przepisach PZP. Odwołująca nie miała obowiązku odsłaniania całej swojej strategii handlowej ani wewnętrznych archiwów, skoro przedstawiona kalkulacja w sposób dostateczny umożliwiała odtworzenie i weryfikację procesu cenotwórczego. Nadmierny rygoryzm Zamawiającego doprowadził do wypaczenia sensu procedury wyjaśniającej i skutkowało nieuzasadnionym wyeliminowaniem z postępowania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

Co więcej, zaniechanie rzetelnej oceny wyjaśnień Odwołującej staje się tym bardziej jaskrawe, gdy uwzględnia się fakt, iż w konsekwencji bezpodstawnego odrzucenia jej oferty, wybór Zamawiającego padł na przedsiębiorstwo, które od wielu lat stale współpracuje z Gminą Wałcz i cyklicznie wygrywa tamtejsze przetargi publiczne.

Dowód:

- 1) Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu oferty z 4 sierpnia 2021 r.;
- 2) Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z 22 lipca 2022 r.;
- 3) Informacja o wyniku postępowania z 27 lipca 2023 r.
- 4) Ogłoszenie o wyniku postępowania „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Wałcz w roku szkolnym 2024/2025 - przewozy regularne”;
- 5) Ogłoszenie o wyniku postępowania „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Wałcz w roku szkolnym 2025/2026 – przewozy regularne”.

Tego rodzaju rozstrzygnięcie doprowadziło do nieuzasadnionego wyeliminowania z postępowania oferty Odwołującej, która nie tylko została w sposób w pełni prawidłowy, weryfikowalny i rzetelny wyliczona, ale obiektywnie stanowiła ofertę najkorzystniejszą pod względem cenowym. Oferta ta jako jedyna mieściła się w kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, a jej arbitralne odrzucenie de facto sankcjonuje dominującą pozycję dotychczasowego wykonawcy – ze szkodą dla dyscypliny finansów publicznych oraz fundamentalnej zasady uczciwej konkurencji.

W konsekwencji nieuprawnionego odrzucenia oferty Odwołującej Zamawiający dopuścił się również naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy PZP poprzez dokonanie wyboru oferty, która nie jest ofertą najkorzystniejszą w świetle kryteriów oceny ofert opisanych w SWZ i doprowadziła do znacznego, nieuzasadnionego obciążenia budżetu gminy. Mając na uwadze, że oferta Odwołującej jest ofertą w pełni konkurencyjną, zgodną z wymaganiami dokumentów zamówienia oraz gwarantującą należyte, bezpieczne i ciągłe świadczenie usług dowozu uczniów, wniesione odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości. Izba winna nakazać Zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert z jej udziałem.”.

Pismem z dnia 19 sierpnia 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie oświadczając, że nie uwzględnia zarzutów w nim zawartych i wnosząc o:

- 1) zwrot przedmiotowego odwołania z uwagi na formalny charakter głównego zarzutu – tj. naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 28 oraz art. 16 pkt. 1, 2 i 3 ustawy Pzp poprzez rzekomo bezpodstawne wezwanie Odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, który to przepis został zastosowany obligatoryjnie przez Zamawiającego oraz wobec zastosowania niewłaściwych przepisów dla złożenia odwołania;
- 2) w każdym przypadku wnosząc o oddalenie odwołania w całości – w tym zarówno co do zarzutu pkt. I jako wniosek alternatywny, jak i co do zarzutów II – VII jako zarzutów alternatywnych;
- 3) rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, bowiem zgłoszone dokumenty oraz całokształt przytoczonych twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych wskazuje, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne;
- 4) w przypadku skierowania sprawy do rozpoznania na rozprawie – o wyznaczenie i przeprowadzenie rozprawy w trybie zdalnym przy użyciu środków komunikacji na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, co zminimalizuje koszty i znacznie ułatwi bezpośredni udział stron w postępowaniu;

5)zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika wraz z należnymi odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w sprawie do dnia zapłaty według norm przepisanych.

W zakresie postępowania dowodowego wnosił o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu:

A)z dokumentów:

1)Notatka służbowa z dnia 16.07.2026 r. – na okoliczność i co do faktu zasadności skierowania wezwania do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp,

2)Wezwanie z dnia 17.07.2026 r. na podstawie art. 224 ust. 1 z dnia 17.07.2026 r. – na okoliczność i co do faktu,

3)Odpowiedź na wezwanie z dnia 21.07.2026r. (dwa pliki PDF o tej samej nazwie) – na okoliczność i co do faktu niewyjaśnienia przez Odwołującego wątpliwości wskazanych w wezwaniu, ponowienia tego samego pliku poprzez wysłanie go dwa razy, braku poparcia wyjaśnień jakimikolwiek dowodami i dokumentami, niesprostania ciężarowi dowodu, zasadności podjęcia kolejnych działań przez Zamawiającego zgodnie z procedurą i przepisami prawa, zasadności oceny i ustaleń, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez nie przedstawienie wyjaśnień ani dowodów umożliwiających odtworzenie sposobu kalkulacji zaoferowanej ceny i jej obiektywnej weryfikacji,

4)Notatka służbowa po analizie wyjaśnień z dnia 23.07.2026 r. – na okoliczność i co do faktu niewyjaśnienia przez Odwołującego wątpliwości wskazanych w wezwaniu, braku poparcia wyjaśnień jakimikolwiek dowodami i dokumentami, niesprostania ciężarowi dowodu, zasadności podjęcia kolejnych działań przez Zamawiającego zgodnie z procedurą i przepisami prawa,

5)Informacja o wyniku postępowania GK.ZP.271.9.2026 z dnia 30.07.2026 r. – na okoliczność i co do faktu ustalenia wymagań postępowania i zasad oceny ofert, zgodności oferty Konsorcjum Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Sp. j. i Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. z warunkami zamówienia, dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty i szczegółowego uzasadnienia tego wyboru oraz przyczyn odrzucenia oferty Odwołującego, zasadności oceny i ustaleń, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez nie przedstawienie wyjaśnień ani dowodów umożliwiających odtworzenie sposobu kalkulacji zaoferowanej ceny i jej obiektywnej weryfikacji;

6)korespondencja 1. – na okoliczność i co do faktu wykazania historii korespondencji z tym wykonawcą w toku postępowania,

7)korespondencja 1. – na okoliczność i co do faktu wykazania historii korespondencji z tym wykonawcą w toku postępowania,

8)pozostała dokumentacja postępowania opublikowana i dostępna publicznie na Platformie zakupowej – na okoliczność i co do faktu prawidłowości przeprowadzenia czynności w roku realizacji zamówienia, przejrzystości procedur i działań Zamawiającego, ustalenia wymagań postępowania i zasad oceny ofert, zgodności oferty Konsorcjum Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Sp. j. i Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. z warunkami zamówienia, dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty i szczegółowego uzasadnienia tego wyboru oraz przyczyn odrzucenia oferty Odwołującego, zasadności oceny i ustaleń, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez nie przedstawienie wyjaśnień ani dowodów umożliwiających odtworzenie sposobu kalkulacji zaoferowanej ceny i jej obiektywnej weryfikacji;

B)z zeznań świadka U.A. – inspektora ds. zamówień publicznych oraz ewidencji mienia komunalnego, wezwanie na adres Zamawiającego - na okoliczność i co do faktu prawidłowości przeprowadzenia czynności w roku realizacji zamówienia, przejrzystości procedur i działań Zamawiającego, ustalenia wymagań postępowania i zasad oceny ofert, zgodności oferty Konsorcjum Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Sp. j. i Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. z warunkami zamówienia, dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty i szczegółowego uzasadnienia tego wyboru oraz przyczyn odrzucenia oferty Odwołującego, zasadności oceny i ustaleń, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez nie przedstawienie wyjaśnień ani dowodów umożliwiających odtworzenie sposobu kalkulacji zaoferowanej ceny i jej obiektywnej weryfikacji.

Zamawiający przedstawił następującą argumentację do przedmiotowej odpowiedzi na odwołanie.

„(...) Zarzuty i ustosunkowanie się do nich:

Formalne

W pierwszej kolejności i przed wdaniem się w spór co do istoty sprawy należy wskazać, że Odwołujący wniósł

odwołanie, powołując jako podstawę prawną art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, tj. przepis odnoszący się do postępowań o udzielenie zamówienia, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne.

Powyższe wskazanie jest nieprawidłowe, albowiem przedmiotowe postępowanie prowadzone przez Zamawiającego – Gminę Walcz – dotyczy zamówienia, których wartość jest mniejsza niż progi unijne. W konsekwencji właściwą podstawę prawną dla określenia terminu wniesienia odwołania stanowi art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp, dotyczący postępowań o udzielenie zamówienia, których wartość jest niższa niż progi unijne, w których informacja o czynności Zamawiającego stanowiącej podstawę wniesienia odwołania została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Błędne zakwalifikowanie przez Odwołującego rodzaju postępowania znajduje również odzwierciedlenie w zakresie wysokości należnego wpisu od odwołania. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania, wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługi o wartości mniejszej niż progi unijne wynosi 7 500,00 zł. Powyższego Zamawiający nie jest w stanie zweryfikować, bowiem za złożony odwołaniem nie przedłożono dowodu uiszczenia opłaty, pomimo jego wymienienia w spisie załączników.

Wskazując zatem na formalny rodzaj zarzutu pkt. I – mającego główny charakter odwołania, tj. naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 28 oraz art. 16 pkt. 1, 2 i 3 Pzp poprzez rzekomo bezpodstawne wezwanie Odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny – sformułowano wnioski o zwrot odwołania. Na ewentualny zwrot odwołania może mieć znaczenie także weryfikacja uiszczenia wpisu o jakim mowa w art. 519 ust. 1 Pzp, czego Zamawiający nie jest w stanie dokonać, bowiem pomimo wymienienia w treści załączników dowodu uiszczenia opłaty, nie załączono go do złożonego odwołania.

Odnosząc się do wskazanego zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 28 oraz art. 16 pkt. 1, 2 i 3 Pzp, należy wskazać, że jest on chybiony i do takiego naruszenia nie doszło. A skoro nie zaistniał fakt, na którym oparto odwołanie, to powinno ono podlegać formalnemu zwrotowi.

W ocenie Zamawiającego ten zarzut podniesione w odwołaniu stanowi polemikę z prawidłowo przeprowadzoną oceną wyjaśnień złożonych przez Odwołującego w odpowiedzi na wezwanie skierowane na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp w dniu 17.07.2026 r. Zarzuty te nie podważają ustaleń faktycznych ani prawnych, które legły u podstaw odrzucenia oferty i zostały szczegółowo przedstawione zarówno w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i w Informacji o wyniku postępowania.

Błędne i chybione jest zatem stanowisko Odwołującego w przedmiocie podniesienia naruszenia art. 224 ust. 1 Pzp. Przepis ten nakłada bowiem na Zamawiającego obowiązek wezwania wykonawcy, gdy powstaną uzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości wykonania zamówienia. Takie wątpliwości zostały szczegółowo opisane w wezwaniu z 17 lipca 2026 r. Oferta Odwołującego budzi wątpliwości do dziś i nie zostały one wyjaśnione – co KIO może zweryfikować samodzielnie. Dlatego przesłanka dla postawienia z tego tytułu zarzutu Zamawiającemu w żaden sposób się nie spełniła. A wobec obligacji działania Zamawiającego w tym zakresie i zgodnie z przepisem prawa, odwołanie powinno podlegać zwrotowi ze względów formalnych.

Merytoryczne

Jednak niezależnie od powyższego – bowiem Zamawiający nie powinien pomijać zajęcia stanowiska merytorycznego co do każdego z zarzutów, co do wszystkich zarzutów tj. do zarzutu pkt. I jako wniosek alternatywny, jak i w całości co do zarzutów II – VII jako zarzutów alternatywnych – sformułowano wnioski o oddalenie odwołania, jako bezpodstawnego i bezzasadnego.

Zarzuty zawarte w treści odwołania pozostają nieuzasadnione, stąd odwołanie powinno zostać oddalone. Prezentując tabelarycznie streszczenie stanowiska z odniesieniem do podstawy prawnej formułowanych zarzutów wskazuję:

Przepis	Stanowisko Odwołującego	Stanowisko Zamawiającego
---------	-------------------------	--------------------------

art. 16 pkt 1 Pzp	Zamawiający naruszył zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.	Zarzut jest bezzasadny. Zamawiający jednakowo stosował przepisy wobec wszystkich wykonawców. Oferta PKS Szczecin Sp. z o.o. została oceniona według tych samych zasad co pozostałe oferty. Odrzucenie oferty było konsekwencją niewykazania realności ceny zgodnie z art. 224 ust. 5 i ust. 6 Pzp, a nie przejawem nierównego traktowania.
art. 16 pkt 2 Pzp	Zamawiający naruszył zasadę przejrzystości.	Postępowanie było prowadzone w sposób całkowicie transparentny. Wezwanie do wyjaśnień szczegółowo określało oczekiwany zakres informacji, a uzasadnienie odrzucenia wskazywało wszystkie przyczyny oceny wyjaśnień.
art. 16 pkt 3 Pzp	Termin 3 dni był nieproporcjonalny.	Termin był wystarczający. Wykonawca otrzymał wezwanie 17 lipca 2026 r. o godz. 10:06, natomiast termin upływał 21 lipca 2026 r. o godz. 10:00, co oznacza, że Wykonawca faktycznie dysponował niemal czterema dobami na
Przepis	Stanowisko Odwołującego	Stanowisko Zamawiającego
		przygotowanie wyjaśnień. Ponadto Wykonawca nie wystąpił o przedłużenie terminu, ani nie sygnalizował jakichkolwiek trudności z przygotowaniem wyjaśnień. W wyjaśnieniach nie wskazywał również, że zakres wezwania uniemożliwiał ich sporządzenie. W konsekwencji dopiero na etapie odwołania kwestionuje długość terminu, co nie znajduje uzasadnienia. Odwołujący przygotował wyjaśnienia w takim sam sposób i z zachowaniem terminów, jak złożone odwołanie, które zostało złożone w przepisany terminie 3.08.2026 r. godz. 23:51:16.
art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp	Zamawiający nie działał efektywnie i wybrał droższą ofertę.	Zasada efektywności nie oznacza obowiązku wyboru najtańszej oferty. Zamawiający ma obowiązek wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród ofert niepodlegających odrzuceniu. Oferta zawierająca rażąco niską cenę podlega obowiązkowemu odrzuceniu. Efektywność została zachowana.
art. 28 Pzp	Skoro wartość szacunkowa była zbliżona do ceny PKS, nie było podstaw do wezwania.	Art. 224 ust. 1 Pzp nie uzależnia wezwania do wyjaśnienia ceny wyłącznie od relacji ceny do wartości szacunkowej. Wystarczające są uzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości wykonania zamówienia. W niniejszej sprawie takie wątpliwości wynikały z analizy struktury ceny oraz jej istotnych składników. W złożonych wyjaśnieniach Wykonawca nie odniósł się do logicznie wykazanych wątpliwości Zamawiającego. W ten sposób uzasadnił wykazane wątpliwości.

art. 222 ust. 4 Pzp	Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia potwierdza realność ceny.	Kwota przeznaczona na realizację zamówienia nie przesądza o realności ceny konkretnej oferty i nie wyłącza obowiązku badania rażąco niskiej ceny. Zasady należytej staranności Zamawiającego obligują do badania aktualnych okoliczności mających wpływ na możliwość wykonania zamówienia.
Przepis	Stanowisko Odwołującego	Stanowisko Zamawiającego
art. 223 ust. 2 Pzp	Zamawiający powinien był poprawić ofertę konkurenta.	W sprawie wykonawcy Konsorcjum: Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Sp. j. i Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. - nie doszło do zmiany ceny oferty, lecz do poprawienia oczywistych omyłek rachunkowych zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp. Cena po poprawieniu została obliczona zgodnie z zasadami wskazanymi w SWZ. Dokonana poprawka nie miała wpływu na wysokość oferty określoną przez tego oferenta, lecz na jej zapis.
art. 224 ust. 1 Pzp	Nie było podstaw do wezwania do wyjaśnień.	Przepis daje Zamawiającemu obowiązek wezwania wykonawcy, gdy powstaną uzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości wykonania zamówienia. Takie wątpliwości zostały szczegółowo opisane w wezwaniu z 17 lipca 2026 r.
art. 224 ust. 5 Pzp	Wykonawca wykazał realność ceny.	Ciężar dowodu takiego zarzutu spoczywa wyłącznie na Wykonawcy. Zamawiający wykazał w uzasadnieniu, że wykonawca nie przedstawił danych umożliwiających weryfikację wszystkich zasadniczych składników kalkulacji. Brak było możliwości odtworzenia sposobu wyliczenia ceny. Zatem Wykonawca złożył w przepisany termin wyjaśnienia, ale nie wniosły one nic merytorycznego do sprawy. Wykonawca nie odpowiedział na precyzyjnie na wykazane wątpliwości i nie poparł ich żadnymi dokumentami. Kwestie te pozostały niewyjaśnione, zaś obecnie Wykonawca próbuje przerzucić odpowiedzialność w powyższym zakresie na Zamawiającego, podczas gdy sam nie dopełnił swego obowiązku i nie udźwignął ciężaru dowodu.
art. 224 ust. 6 Pzp	Zamawiający nie miał podstaw do odrzucenia oferty.	Odrzucenie było obligatoryjne. Skoro wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniały ceny i nie wyjaśniały wykazanych wątpliwości, Zamawiający miał obowiązek zastosować art. 224 ust. 6 Pzp, co szeroko zostało opisane w informacji o wyborze oferty.
Przepis	Stanowisko Odwołującego	Stanowisko Zamawiającego
art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp	Oferta nie zawierała rażąco niskiej ceny.	Zamawiający nie odrzucił oferty dlatego, że sam ustalił inną wysokość kosztów, lecz dlatego, że wykonawca nie wykazał realności ceny zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp. Odwołujący nie sprostął ciężącemu na nim ciężarowi dowodu.

art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp	Oferta WTP powinna zostać odrzucona. [dopisek – chodzi o ofertę Konsorcjum: Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Sp. j. i Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. – nazywane przez odwołującego WTP]	Zarzut jest bezzasadny. Zamawiający prawidłowo poprawił oczywiste omyłki rachunkowe zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp. Poprawienie omyłek nie oznacza wystąpienia błędu w obliczeniu ceny skutkującego odrzuceniem oferty. Cena w ofercie została określona w sposób weryfikowalny – a na podstawie tego określenia sprostowano jedynie jej zapis.
art. 239 ust. 1 Pzp	Zamawiający wybrał niewłaściwą ofertę.	Wybór został dokonany spośród ofert niepodlegających odrzuceniu. Po odrzuceniu oferty PKS Szczecin oferta Konsorcjum: Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Sp. j. i Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. była ofertą najkorzystniejszą zgodnie z kryteriami oceny ofert. Stąd posługując się nomenklaturą odwołującego, Zamawiający wybrał ofertę „właściwą” – choć nie była to oferta odwołującego.
art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji	Zamawiający żądał ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa.	Zarzut nie znajduje potwierdzenia w faktach oraz zapisów pism i dokumentów złożonych przez odwołującego. Zamawiający nie żądał ujawnienia informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Wykonawca mógł przedłożyć dowody z jednoczesnym zastrzeżeniem ich jako tajemnicy przedsiębiorstwa zgodnie z przepisami Pzp. Sam fakt objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa nie zwalnia wykonawcy z obowiązku wykazania realności ceny. Odwołujący nie podał takiej informacji i nie zastrzegł, że jest ona objęta tajemnicą przedsiębiorstwa. Zarzut nie ziścił się i przypisywanie do Zamawiającemu jest nadużyciem, mogącym wprowadzić KIO w błąd.

Odnosząc się szerzej do poszczególnych zarzutów podniesionego przez Odwołującego w sposób bardziej merytoryczny Zamawiający podnosi co następuje. Jednocześnie, celem uniknięcia przypisywania Zamawiającemu tzw. „milczącego przyznania”, niniejszym oświadczam, że Zamawiający zaprzecza wszystkim zarzutom Odwołującego poza ewentualnie wyrażnie przyznanymi w treści niniejszej odpowiedzi. Nadto dla uzasadnienia prezentowanego stanowiska, Zamawiający w całości podtrzymuje stanowisko wyrażone i szeroko uzasadnione w piśmie Informacja o wyniku postępowania GK.ZP.271.9.2026 z dnia 30.07.2026 r.

W ocenie Zamawiającego zarzuty podniesione w odwołaniu stanowią polemikę z prawidłowo przeprowadzoną oceną wyjaśnień złożonych przez Odwołującego w odpowiedzi na wezwanie skierowane na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp w dniu 17.07.2026r. Zarzuty te nie podważają ustaleń faktycznych ani prawnych, które legły u podstaw odrzucenia oferty i zostały szczegółowo przedstawione zarówno w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i w Informacji o wyniku postępowania.

Dla prawidłowej oceny niniejszej sprawy zasadnicze znaczenie ma właściwe określenie przedmiotu sporu. Odwołujący konsekwentnie buduje swoją argumentację wokół formalnych zagadnień, które nie stanowiły podstawy odrzucenia jego oferty, podczas gdy Zamawiający przez cały tok postępowania oceniał wyłącznie wykonanie przez Odwołującego obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Wbrew twierdzeniom Odwołującego przedmiotem oceny Zamawiającego nie była wysokość poszczególnych składników kalkulacji ceny ani przyjęty przez Wykonawcę model prowadzenia działalności gospodarczej. Przedmiotem oceny było wyłącznie ustalenie, czy Odwołujący wykonał obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez przedstawienie wyjaśnień oraz dowodów umożliwiających odtworzenie sposobu kalkulacji zaoferowanej ceny i jej obiektywną weryfikację. Ocena ta została przeprowadzona na podstawie treści złożonych wyjaśnień i znalazła

odzwierciedlenie w dokumentacji postępowania, w szczególności w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz w Informacji o wyniku postępowania.

Odwołujący pomija, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa wyłącznie na Wykonawcy. Tymczasem znaczna część argumentacji przedstawionej w odwołaniu zmierza do przeniesienia tego obowiązku na Zamawiającego poprzez oczekiwanie, że to Zamawiający powinien wykazać nieprawidłowość poszczególnych elementów kalkulacji lub udowodnić, iż określone koszty powinny zostać przyjęte na innym poziomie. Stanowisko to pozostaje sprzeczne z konstrukcją art. 224 Pzp oraz utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej.

Istota niniejszego postępowania sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy Odwołujący wykazał – zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp – sposób ustalenia zaoferowanej ceny oraz przedstawił informacje i dowody umożliwiające Zamawiającemu dokonanie ich obiektywnej weryfikacji.

Odpowiedź na to pytanie jest jednoznacznie negatywna. Jak wynika z uzasadnienia zawartego w szczegółowej analizie przedstawionej w notatce służbowej z dnia 23.07.2026 r. oraz Informacji o wyniku postępowania z dnia 30.07.2026 r., złożone przez Odwołującego wyjaśnienia ograniczają się w przeważającej części do wskazania końcowych wartości poszczególnych składników kalkulacji oraz ogólnego wskazania źródeł danych wykorzystanych przy ich sporządzeniu. Nie zawierają natomiast danych wejściowych, przyjętych założeń, metodologii obliczeń ani dowodów pozwalających na odtworzenie procesu kalkulacji i zweryfikowanie jego prawidłowości.

Co istotne, również treść wniesionego odwołania nie usuwa wskazanych braków. Odwołujący nie przedstawia nowych dowodów ani okoliczności faktycznych pozwalających zweryfikować sposób ustalenia ceny, lecz ogranicza się do polemiki z oceną dokonaną przez Zamawiającego oraz prezentuje własną interpretację obowiązków wynikających z art. 224 Pzp. Natomiast wykazane w wezwaniu z dnia 17.07.2026 r. wątpliwości nadal pozostają obiektywnie niewyjaśnione.

Jednocześnie Zamawiający wskazuje, że argumentacja Odwołującego odnosząca się do wysokości środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia pozostaje bez znaczenia dla oceny prawidłowości odrzucenia oferty. Instytucja określenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia pełni funkcję finansową i planistyczną oraz pozostaje całkowicie odrębna od regulacji dotyczących rażąco niskiej ceny. Okoliczność, że oferta mieści się w budżecie Zamawiającego, nie oznacza, iż Wykonawca wykazał realność zaoferowanej ceny zgodnie z wymaganiami art. 224 Pzp, podobnie jak przekroczenie tej kwoty nie przesądza samo w sobie o występowaniu rażąco niskiej ceny.

W konsekwencji argumentacja Odwołującego odnosząca się do wysokości środków zabezpieczonych przez Zamawiającego nie podważa ustaleń faktycznych ani prawnych stanowiących podstawę odrzucenia oferty, dokonanych na podstawie art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Z tych choćby względów odwołanie jako bezzasadne zasługuje na oddalenie w całości. Jednak można dużo bardziej poszerzyć tą argumentację.

Charakter postępowania prowadzonego na podstawie art. 224 Pzp

Znaczna część argumentacji przedstawionej w odwołaniu opiera się na błędnym założeniu dotyczącym charakteru postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 224 Pzp oraz rozkładu ciężaru dowodu wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Odwołujący konsekwentnie przyjmuje, że po skierowaniu wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp to Zamawiający powinien wykazać nieprawidłowość poszczególnych elementów kalkulacji ceny, udowodnić zaniżenie kosztów lub przedstawić własną kalkulację potwierdzającą, że zaoferowana cena nie zapewnia należytego wykonania zamówienia. Taka interpretacja pozostaje sprzeczna z konstrukcją art. 224 ust. 1 Pzp. Zamawiający ma dokonać oceny wyjaśnień, a nie wyjaśniać.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa wyłącznie na Wykonawcy. Obowiązek ten aktualizuje się z chwilą skierowania przez Zamawiającego wezwania do złożenia wyjaśnień i obejmuje przedstawienie takich informacji oraz dowodów, które umożliwiają odtworzenie sposobu kalkulacji ceny i jej obiektywną weryfikację.

Rolą Zamawiającego nie jest sporządzanie własnej kalkulacji ceny, zastępowanie Wykonawcy w wykonywaniu obowiązku dowodowego ani uzupełnianie brakujących informacji. Zadaniem Zamawiającego jest ocena materiału przedstawionego przez Wykonawcę i ustalenie, czy złożone wyjaśnienia spełniają wymagania określone w art. 224 ust. 1 Pzp.

Takie właśnie założenia przyświecały czynnościom podjętym w niniejszym postępowaniu. Jak wynika z notatki

służbowej z dnia 23.07.2026 r. sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z uzasadnienia zawartego w Informacji o wyniku postępowania z dnia 30.07.2026 r., Zamawiający oceniał wyłącznie treść wyjaśnień oraz przedłożonych dokumentów pod kątem możliwości zweryfikowania sposobu ustalenia zaoferowanej ceny. Zamawiający nie zastępował Odwołującego w sporządzaniu kalkulacji ani nie dokonywał własnych wyliczeń mających wykazać prawidłową wysokość poszczególnych składników ceny. W ten sposób dopełniono z należytą starannością wszelkich obowiązków nałożonych na Zamawiającego.

Z tego względu chybione pozostają zarzuty Odwołującego, jakoby Zamawiający był zobowiązany do wykazania błędów kalkulacji, udowodnienia zaniżenia poszczególnych kosztów lub przedstawienia własnej kalkulacji ceny. Żaden z takich obowiązków nie wynika z art. 224 Pzp.

Przeciwnie, z dokumentacji postępowania jednoznacznie wynika, że Zamawiający nie kwestionował samych wartości wskazanych przez Odwołującego, lecz brak wykazania sposobu ich ustalenia. Ocena ta została szczegółowo przedstawiona zarówno w przywoływanej notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i w Informacji o wyniku postępowania, gdzie wskazano, że złożone wyjaśnienia nie zawierały danych wejściowych, przyjętych założeń, metodologii obliczeń oraz dowodów umożliwiających odtworzenie procesu kalkulacji i jego obiektywną weryfikację.

Również przeprowadzone przez Zamawiającego analizy pomocnicze nie służyły zastąpieniu kalkulacji przedstawionej przez Odwołującego ani ustaleniu prawidłowej wysokości poszczególnych kosztów. Ich celem było wyłącznie zweryfikowanie, czy informacje przedstawione przez Odwołującego umożliwiają ocenę prawidłowości przyjętych założeń oraz czy wykonawca wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Jednocześnie czynności te obrazują jak szeroko Zamawiający bada wszystkie składane oferty celem wybrania tej realnie najkorzystniejszej. Okoliczność ta została szczegółowo opisana zarówno w notatce służbowej, jak i w uzasadnieniu Informacji o wyniku postępowania – stanowiących dowód nr 4 i 5.

W konsekwencji przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego nie jest ustalenie, czy przy przyjęciu określonych założeń ekonomicznych możliwe było wykonanie zamówienia za cenę zaoferowaną przez Odwołującego. Istota sporu sprowadza się do oceny, czy Odwołujący wykonał obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez przedstawienie wyjaśnień i dowodów umożliwiających Zamawiającemu obiektywną ocenę sposobu kalkulacji ceny. Jak wynika z dokumentacji postępowania, odpowiedź na to pytanie jest negatywna.

Termin wyznaczony na złożenie wyjaśnień – zarzut II odwołania

Odwołujący w treści odwołania podnosi, że wyznaczony przez Zamawiającego termin na złożenie wyjaśnień był niewystarczający do przygotowania szczegółowej odpowiedzi oraz zgromadzenia dokumentów i dowodów dotyczących kalkulacji ceny.

Zarzut ten nie znajduje potwierdzenia w okolicznościach niniejszego postępowania.

Zamawiający skierował do Odwołującego wezwanie do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp w dniu 17 lipca 2026 r. o godz. 14:45, wyznaczając termin ich złożenia do dnia 22 lipca 2026 r. do godz. 09:00. Oznacza to, że Odwołujący dysponował czasem wynoszącym 4 dni, 18 godzin i 15 minut, obejmującym również dwa pełne dni robocze, tj. 20 i 21 lipca 2026 r., przeznaczone na przygotowanie wyjaśnień oraz zgromadzenie dokumentów i dowodów wymaganych treścią wezwania.

Co istotne, Odwołujący złożył wyjaśnienia już w dniu 21 lipca 2026 r. o godz. 18:30, a więc 14 godzin i 30 minut przed upływem wyznaczonego terminu. Oznacza to, że wyjaśnienia zostały złożone przed wykorzystaniem całego czasu pozostającego do dyspozycji Odwołującego.

Powyższe okoliczności przeczą twierdzeniu, że wyznaczony termin obiektywnie uniemożliwiał lub istotnie utrudniał przygotowanie wyjaśnień. Z dokumentacji postępowania nie wynika również, aby przed upływem wyznaczonego terminu Odwołujący sygnalizował Zamawiającemu niemożność przygotowania wyjaśnień, wskazywał na przeszkody w zgromadzeniu wymaganych dokumentów lub kwestionował możliwość wykonania obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Przeciwnie, Odwołujący złożył wyjaśnienia przed upływem wyznaczonego terminu, nie zgłaszając żadnych zastrzeżeń co do możliwości ich przygotowania. Dopiero po dokonaniu przez Zamawiającego oceny złożonych wyjaśnień oraz odrzuceniu oferty zarzut dotyczący długości wyznaczonego terminu został podniesiony w treści odwołania.

W konsekwencji brak jest podstaw do przyjęcia, że termin wyznaczony przez Zamawiającego naruszał przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych lub obiektywnie uniemożliwił Odwołującemu przedstawienie wyjaśnień

odpowiadających treści wezwania. Zarzut w tym zakresie pozostaje nieudowodniony i nie znajduje potwierdzenia w przebiegu postępowania.

Podniesiony w odwołaniu argument dotyczący tajemnicy przedsiębiorstwa – zarzut V odwołania

W treści odwołania Odwołujący podnosi, że część dokumentów i informacji, których przedstawienia oczekiwał Zamawiający, obejmuje dane wynikające między innymi z ksiąg rachunkowych, dokumentów księgowych oraz innych informacji, które – zdaniem Odwołującego – stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Argument ten został podniesiony dopiero na etapie postępowania odwoławczego i nie znajduje odzwierciedlenia w przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Z dokumentacji postępowania wynika, że Odwołujący nie zastrzegł żadnej części złożonych wyjaśnień ani żadnego z dokumentów jako informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 18 ust. 3 Pzp. Nie przedstawił również uzasadnienia, z którego wynikałoby, że określone informacje posiadają taki charakter oraz że zachodzą przesłanki ograniczenia dostępu do tych informacji przewidziane w ustawie.

Tym samym nic nie stało na przeszkodzie, aby Odwołujący przedstawił Zamawiającemu dokumenty i informacje potwierdzające przyjęte założenia kalkulacyjne, korzystając jednocześnie z przewidzianego w ustawie mechanizmu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

Podniesiony dopiero w odwołaniu argument, zgodnie z którym dokumenty żądane przez Zamawiającego miały charakter poufny lub obejmowały tajemnicę przedsiębiorstwa, nie może usprawiedliwiać niewykonania obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Przepisy ustawy przewidują bowiem możliwość przedstawienia Zamawiającemu informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa przy jednoczesnym zapewnieniu ich ochrony przed ujawnieniem pozostałym uczestnikom postępowania. Z możliwości tej Odwołujący nie skorzystał.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, zgodnie z którym wyjaśnienia składane w trybie art. 224 Pzp, w tym dane cenotwórcze, sposób kalkulacji ceny oraz dokumenty stanowiące podstawę wyjaśnień, mogą zostać skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Okoliczność ta nie zwalnia jednak wykonawcy z obowiązku przedstawienia tych informacji Zamawiającemu, który jest zobowiązany do dokonania ich merytorycznej oceny.

Podkreślenia wymaga również, że Zamawiający nie żądał przekazania dokumentów w celu ich ujawnienia innym uczestnikom postępowania. Celem wezwania było wyłącznie umożliwienie Zamawiającemu zweryfikowania, czy przyjęte przez Odwołującego założenia kalkulacyjne znajdują potwierdzenie w dokumentach stanowiących podstawę sporządzenia oferty oraz czy przedstawione wyjaśnienia spełniają wymagania określone w art. 224 Pzp. Okoliczność ta została szczegółowo opisana zarówno w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i w Informacji o wyniku postępowania.

Nie można zatem zaakceptować stanowiska, zgodnie z którym Wykonawca, powołując się dopiero na etapie postępowania odwoławczego na tajemnicę przedsiębiorstwa, może usprawiedliwiać nieprzedłożenie dokumentów stanowiących podstawę kalkulacji ceny.

Przyjęcie takiej interpretacji prowadziłoby do pozbawienia praktycznego znaczenia obowiązku dowodowego wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp oraz uniemożliwiłoby Zamawiającemu przeprowadzenie merytorycznej oceny złożonych wyjaśnień.

Odwołujący nie może jednocześnie twierdzić, że dokumenty, w tym przedstawiona tabela stanowiły podstawę sporządzenia kalkulacji ceny, a następnie uzasadniać ich nieprzedłożenie wyłącznie powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorstwa. Skoro ustawodawca przewidział instrument prawny umożliwiający przedstawienie takich dokumentów Zamawiającemu przy jednoczesnym zachowaniu ich poufności wobec innych wykonawców, brak ich przedłożenia nie może zostać uznany za okoliczność usprawiedliwiającą niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt KIO 908/13, Izba wskazała, że wyjaśnienia składane w celu wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, w tym metoda kalkulacji ceny oraz dane cenotwórcze, mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa i korzystać z ochrony przed ujawnieniem innym wykonawcom. Jednocześnie możliwość objęcia tych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa nie zwalnia wykonawcy z obowiązku przedstawienia ich Zamawiającemu, który musi dysponować pełnym materiałem pozwalającym na dokonanie merytorycznej oceny złożonych wyjaśnień. Tym samym powoływanie się na poufny charakter dokumentów nie może usprawiedliwiać ich nieprzedłożenia w odpowiedzi na wezwanie skierowane na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp.

Brak odniesienia przez Odwołującego do pełnej dokumentacji postępowania – zarzut III odwołania

Odwołujący formułuje w odwołaniu zarzuty dotyczące czynności Zamawiającego związanych z poprawieniem omyłek rachunkowych w ofercie Konsorcjum: Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Spółka Jawna, ul. Wojska Polskiego 105, 78-600 Wałcz oraz Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L., ul. Wojska Polskiego 105, 78-600 Wałcz, kwestionując prawidłowość przeprowadzonych czynności oraz ich wpływ na wynik postępowania.

Zarzuty te nie znajdują jednak potwierdzenia w dokumentacji postępowania, która w sposób kompletny przedstawia przebieg czynności podejmowanych przez Zamawiającego w toku badania i oceny ofert, w tym czynności związanych z poprawianiem omyłek rachunkowych, ich podstawę prawną i faktyczną oraz zawiadomienia przekazane wykonawcom.

Podkreślenia wymaga, że przed wniesieniem odwołania Odwołujący nie wystąpił do Zamawiającego o udostępnienie protokołu postępowania ani załączników do protokołu obejmujących dokumenty dotyczące czynności, które obecnie kwestionuje. Okoliczność ta nie pozbawiała Odwołującego prawa do wniesienia odwołania, jednak skutkowałą sformułowaniem zarzutów bez odniesienia do pełnego materiału zgromadzonego w aktach postępowania. Brak analizy tych dokumentów powoduje, że zarzuty są bezpodstawne i mogą wprowadzać KIO w błąd. Tymczasem to Odwołujący, a nie

Zamawiający nie dopełnił w tym zakresie należytej staranności.

Z dokumentacji postępowania jednoznacznie wynika, że czynności związane z poprawianiem omyłek rachunkowych zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, zostały należycie udokumentowane oraz zakomunikowane Wykonawcom w sposób przewidziany ustawą. Dokumentacja ta jednoznacznie przedstawia zakres dokonanych poprawek, sposób ich wyliczenia oraz wpływ na treść ofert.

W konsekwencji twierdzenia Odwołującego dotyczące nieprawidłowości czynności Zamawiającego nie znajdują potwierdzenia w materiale dowodowym zgromadzonym w toku postępowania. Ocena zasadności zarzutów wymaga uwzględnienia całokształtu dokumentacji postępowania, która znajduje się na Platformie zakupowej i zostanie przedłożona Izbie na ewentualne żądanie po niniejszej odpowiedzi na odwołanie i która jednoznacznie potwierdza prawidłowość działań Zamawiającego.

W dalszej części niniejszej odpowiedzi Zamawiający odniesie się szczegółowo do poszczególnych zarzutów dotyczących poprawienia omyłek rachunkowych, wykazując – w oparciu o dokumentację postępowania oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych – że czynności te zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Szczegółowa odpowiedź na zarzuty odwołania

Mając na uwadze przedstawione powyżej uwagi o charakterze ogólnym, Zamawiający przedstawia stanowisko wobec poszczególnych zarzutów sformułowanych w odwołaniu. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów, Zamawiający opiera swoje stanowisko na dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania, w szczególności na treści wezwania do złożenia wyjaśnień z dnia 17.07.2026 r., wyjaśnieniach złożonych przez Odwołującego, notatce służbowej sporządzonej po analizie tych wyjaśnień oraz Informacji o wyniku postępowania, które odzwierciedlają tok rozumowania Zamawiającego i motywy podjętych czynności.

Zamawiający wskazuje, że zarzuty odwołania pozostają ze sobą ściśle powiązane i w znacznej części opierają się na tych samych założeniach faktycznych oraz prawnych, w szczególności na błędnym rozumieniu obowiązków wykonawcy wynikających z art. 224 ust. 5 Pzp. Z tego względu odpowiedź na poszczególne zarzuty będzie obejmowała również odniesienie do powtarzających się twierdzeń Odwołującego, dotyczących tych samych okoliczności faktycznych i prawnych, bez ich zbędnego powielania.

Jednocześnie Zamawiający podkreśla, że ocena złożonych przez Odwołującego wyjaśnień została przeprowadzona w sposób kompleksowy i obejmowała wszystkie elementy kalkulacji ceny objęte wezwaniem z dnia 17.07.2026 r. Jak wynika z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z Informacji o wyniku postępowania, żaden z poszczególnych składników kalkulacji nie stanowił samodzielnej podstawy odrzucenia oferty. Dopiero ich łączna ocena doprowadziła do wniosku, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp, a złożone wyjaśnienia nie uzasadniają zaferowanej ceny.

W konsekwencji każdy z zarzutów odwołania wymaga oceny z uwzględnieniem całokształtu czynności podjętych przez Zamawiającego oraz pełnej dokumentacji postępowania. Odpowiedź na odwołanie nie stanowi nowego uzasadnienia czynności Zamawiającego, lecz odnosi się do argumentacji przedstawionej przez Odwołującego, wykazując – w oparciu o dokumentację postępowania oraz obowiązujące przepisy – że zarzuty odwołania nie podważają

prawidłowości czynności podjętych przez Zamawiającego.

Zarzut I

Brak podstaw do skierowania wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp

Odwolujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 224 ust. 1 Pzp, twierdząc, że skierowanie wezwania do złożenia wyjaśnień nastąpiło pomimo braku uzasadnionych podstaw faktycznych i prawnych. W ocenie Odwołującego okoliczność, że cena jego oferty stanowiła 97,45% kwoty przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia, wykluczała możliwość powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny, a skierowane wezwanie miało charakter wyłącznie formalny i zmierzało do stworzenia podstaw do odrzucenia oferty.

Stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie.

Odwolujący błędnie utożsamia przesłanki zastosowania art. 224 ust. 1 Pzp z przesłankami określonymi w art. 224 ust. 2 Pzp. Tymczasem są to dwie odrębne podstawy wszczęcia procedury wyjaśniającej. Okoliczność, że cena oferty nie odbiega od wartości zamówienia lub od średniej arytmetycznej ofert w stopniu określonym w art. 224 ust. 2 Pzp, nie wyłącza możliwości, ani obowiązku, skierowania wezwania do złożenia wyjaśnień, jeżeli w okolicznościach konkretnego postępowania cena lub jej istotne składniki budzą uzasadnione wątpliwości Zamawiającego co do możliwości należytego wykonania zamówienia.

W niniejszym postępowaniu wezwanie do złożenia wyjaśnień nie zostało skierowane wyłącznie z uwagi na relację ceny oferty do kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. Jak wynika z dokumentacji postępowania, wezwanie zostało poprzedzone analizą przedmiotu zamówienia, zakresu świadczonych usług oraz charakterystycznych dla tego rodzaju zamówienia składników cenotwórczych. W rezultacie Zamawiający powziął uzasadnione wątpliwości co do sposobu kalkulacji ceny zaoferowanej (notatka służbowa uzasadniająca skierowania do złożenia wyjaśnień) przez Odwołującego, co znalazło odzwierciedlenie w treści wezwania z dnia 17.07.2026 r. oraz zostało następnie szczegółowo opisane w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień i w Informacji o wyniku postępowania.

Nie sposób również podzielić stanowiska Odwołującego, jakoby wezwanie miało charakter pozorny lub służyło wyłącznie stworzeniu podstaw do odrzucenia oferty. Przeczy temu zarówno treść samego wezwania, jak i dalszy przebieg postępowania. Wezwanie zostało sporządzone w sposób szczegółowy i odnosiło się do poszczególnych elementów kalkulacji ceny, wskazując zakres informacji oraz dowodów oczekiwanych przez Zamawiającego w celu przeprowadzenia oceny wymaganej art. 224 Pzp. Następnie Zamawiający przeanalizował wszystkie złożone wyjaśnienia, sporządzając szczegółową notatkę służbową, w których odniósł się do każdego z analizowanych składników kalkulacji. Dokumenty te jednoznacznie potwierdzają, że procedura wyjaśniająca została przeprowadzona w sposób rzeczywisty i merytoryczny, a nie wyłącznie formalny.

Odwolujący ogranicza swoją argumentację do twierdzenia, że sama wysokość zaoferowanej ceny wykluczała możliwość skierowania wezwania. Teza ta pozostaje jednak sprzeczna z treścią art. 224 ust. 1 Pzp, który nie uzależnia możliwości skierowania wezwania od spełnienia progów procentowych, lecz od powzięcia przez Zamawiającego uzasadnionych wątpliwości wynikających z okoliczności konkretnego postępowania.

W konsekwencji zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 Prawo zamówień publicznych jest bezzasadny. Zgromadzona dokumentacja postępowania jednoznacznie potwierdza, że Zamawiający dysponował uzasadnionymi podstawami do wszczęcia procedury wyjaśniającej, a wezwanie do złożenia wyjaśnień stanowiło realizację obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 1 Pzp, a nie czynność podjętą wyłącznie w celu stworzenia podstaw do odrzucenia oferty.

Twierdzenie Odwołującego, że zakres wezwania do złożenia wyjaśnień był nieproporcjonalny i wykraczał poza obowiązki Wykonawcy

Odwolujący twierdzi, że wezwanie skierowane przez Zamawiającego na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp zobowiązywało go do przedstawienia nadmiernie szerokiego zakresu dokumentów źródłowych, w tym polis generalnych, tabel amortyzacyjnych, ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów przedsiębiorstwa, co – w jego ocenie – wykraczało poza obowiązki Wykonawcy wynikające z art. 224 Pzp.

Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia ani w treści wezwania, ani w dokumentacji postępowania.

Treść wezwania z dnia 17.07.2026 r. jednoznacznie wskazuje, że Zamawiający nie żądał przedstawienia dokumentów jako celu samego w sobie. Zakres wymaganych informacji został każdorazowo powiązany z konkretnym składnikiem kalkulacji ceny oraz obowiązkiem Wykonawcy wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp. Celem wezwania było uzyskanie takich informacji i dowodów, które umożliwiały ocenę sposobu ustalenia poszczególnych elementów ceny oraz ich obiektywną weryfikację.

Zamawiający nie oczekiwał zatem przekazania pełnej dokumentacji przedsiębiorstwa, lecz przedstawienia materiału pozwalającego zweryfikować przyjęte przez Odwołującego założenia kalkulacyjne. Jeżeli wykonawca wskazuje, że określony koszt został ustalony na podstawie ksiąg rachunkowych, polisy generalnej, faktur zakupu pojazdów czy tabel amortyzacyjnych, to obowiązkiem wykonawcy jest wykazanie, że dokumenty te rzeczywiście stanowiły podstawę przyjętych wartości oraz umożliwiając ich weryfikację przez Zamawiającego.

Z dokumentacji postępowania wynika jednoznacznie, że podstawą oceny dokonanej przez Zamawiającego nie był sam brak określonych dokumentów, lecz brak możliwości zweryfikowania sposobu ustalenia poszczególnych składników kalkulacji ceny. Okoliczność ta została szczegółowo opisana zarówno w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i w Informacji o wyniku postępowania.

Twierdzenie Odwołującego, jakoby Zamawiający oczekiwał przedstawienia „pełnej dokumentacji przedsiębiorstwa”, stanowi zatem nieuprawnioną interpretację treści wezwania. Z jego treści wynika bowiem, że Zamawiający oczekiwał wyłącznie takich informacji i dowodów, które pozostawały w bezpośrednim związku z elementami kalkulacji ceny wskazanymi przez samego Odwołującego i były niezbędne do wykonania obowiązku określonego w art. 224 ust. 5 Pzp.

W konsekwencji zarzut, iż zakres wezwania był nieproporcjonalny lub wykraczał poza obowiązki wykonawcy wynikające z ustawy Prawo zamówień publicznych, należy uznać za bezzasadny.

Twierdzenie Odwołującego, że udzielił wyczerpujących wyjaśnień odpowiadających treści wezwania

Odwołujący twierdzi, że udzielił odpowiedzi na wszystkie pytania zawarte w wezwaniu z dnia 17.07.2026 r., przedstawił wymagane informacje oraz wyjaśnił sposób kalkulacji zaoferowanej ceny. W konsekwencji zarzuca Zamawiającemu dokonanie dowolnej oceny złożonych wyjaśnień oraz nieuprawnione przyjęcie, że nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji postępowania.

Zamawiający nie kwestionował faktu, że Odwołujący udzielił odpowiedzi na wezwanie, ani że przedstawił informacje dotyczące poszczególnych składników kalkulacji ceny. Przedmiotem oceny nie był sam fakt udzielenia odpowiedzi, lecz to, czy treść złożonych wyjaśnień oraz przedstawione informacje i dowody umożliwiały zweryfikowanie sposobu ustalenia zaoferowanej ceny zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp.

Jak wynika z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z Informacji o wyniku postępowania, zasadniczym problemem nie był brak odpowiedzi na poszczególne pytania Zamawiającego, lecz brak danych umożliwiających odtworzenie procesu kalkulacji ceny. W odniesieniu do kolejnych składników kalkulacji Odwołujący najczęściej wskazywał końcowe wartości kosztów oraz ogólne źródła danych, nie przedstawiając jednak danych wejściowych, przyjętych założeń, sposobu dokonania obliczeń ani materiału dowodowego pozwalającego na zweryfikowanie prawidłowości przyjętych wartości. Okoliczności te zostały szczegółowo opisane w notatce służbowej oraz następnie przedstawione w uzasadnieniu Informacji o wyniku postępowania.

Odwołujący wielokrotnie wskazywał, że poszczególne wartości zostały ustalone na podstawie określonych dokumentów, w szczególności ksiąg rachunkowych, polis ubezpieczeniowych, faktur, tabel amortyzacyjnych lub innych dokumentów źródłowych pozostających w jego dyspozycji. Samo powołanie się na istnienie takich dokumentów nie było jednak wystarczające do wykonania obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Jeżeli wykonawca wskazuje, że określone dokumenty stanowiły podstawę przyjętych wartości, powinien przedstawić informacje umożliwiające Zamawiającemu zweryfikowanie, w jaki sposób dokumenty te zostały wykorzystane przy sporządzeniu kalkulacji ceny.

Nie można również podzielić stanowiska Odwołującego, że Zamawiający oczekiwał przedstawienia dokumentów wykraczających poza zakres obowiązku określonego w art. 224 ust. 5 Pzp. Dokumenty wskazane w wezwaniu pozostawały w bezpośrednim związku z elementami kalkulacji ceny, na które powoływał się sam Odwołujący. Ich znaczenie polegało nie na wykazaniu określonej wysokości kosztów, lecz na umożliwieniu Zamawiającemu zweryfikowania sposobu ustalenia wartości przyjętych w kalkulacji.

Tymczasem zamiast poprzeć wyjaśnienia jakimiś dowodami lub dokumentami – zgodnie z ciężarem dowodu – Odwołujący jedynie dwukrotnie przesłał ten sam plik (dowód nr 3 – dwa pliki PDF o tej samej nazwie). Ale to nie wyjaśniło wątpliwości wskazanych w wezwaniu. Dlatego Zamawiający zasadnie podjął kolejne działania zgodnie z procedurą i przepisami prawa.

Argumentacja Odwołującego sprowadza się w istocie do utożsamienia obowiązku udzielenia odpowiedzi z obowiązkiem wykazania realności zaoferowanej ceny. Są to jednak dwa odrębne zagadnienia. Wykonanie obowiązku

wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp wymaga nie tylko odniesienia się do pytań Zamawiającego, lecz również przedstawienia takich informacji i dowodów, które umożliwiają obiektywną ocenę sposobu ustalenia ceny oferty.

W konsekwencji nie można podzielić stanowiska Odwołującego, że sam fakt udzielenia odpowiedzi na wezwanie oznacza wykonanie obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Z dokumentacji postępowania jednoznacznie wynika, że przyczyną odrzucenia oferty nie był brak odpowiedzi na pytania Zamawiającego, lecz niewykazanie – pomimo złożonych wyjaśnień – sposobu ustalenia zaoferowanej ceny w sposób umożliwiający jej obiektywną weryfikację. Okoliczność ta została szczegółowo wykazana zarówno w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i w Informacji o wyniku postępowania.

Zarzut II

Wyznaczenie rzekomo rażąco krótkiego terminu na złożenie wyjaśnień

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 16 pkt. 1 i 3 Pzp poprzez wyznaczenie niewystarczającego terminu na przygotowanie i złożenie wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny oraz zgromadzenie dokumentów i dowodów wymaganych treścią wezwania. W ocenie Odwołującego termin ten wynosił zaledwie trzy dni, a następnie brak przedstawienia pełnej dokumentacji źródłowej został wykorzystany jako podstawa odrzucenia oferty. Twierdzenia te nie znajdują potwierdzenia ani w rzeczywistym przebiegu postępowania, ani w dokumentacji stanowiącej podstawę czynności Zamawiającego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Odwołujący nieprawidłowo przedstawia długość terminu wyznaczonego przez Zamawiającego. Wezwanie do złożenia wyjaśnień zostało przekazane Odwołującemu w dniu 17 lipca 2026 r. o godz. 14:45, natomiast termin na ich złożenie został wyznaczony do dnia 22 lipca 2026 r. do godz. 09:00. Odwołujący dysponował zatem czasem wynoszącym 4 dni, 18 godzin i 15 minut, obejmującym dwa pełne dni robocze, tj. 20 i 21 lipca 2026 r. Nie znajduje zatem potwierdzenia twierdzenie, że Zamawiający wyznaczył „zaledwie trzydniowy termin”.

Co istotne, Odwołujący złożył wyjaśnienia w dniu 21 lipca 2026 r. o godz. 18:30, a więc 14 godzin i 30 minut przed upływem terminu wyznaczonego przez Zamawiającego. Wyjaśnienia zostały zatem przekazane przed wykorzystaniem całego czasu pozostającego do dyspozycji Odwołującego.

Z dokumentacji postępowania nie wynika również, aby przed upływem wyznaczonego terminu Odwołujący informował Zamawiającego o obiektywnych przeszkodach uniemożliwiających przygotowanie wyjaśnień, sygnalizował trudności w zgromadzeniu dokumentów lub wskazywał, że zakres wezwania nie może zostać wykonany w zakreślonym terminie. Zarzut dotyczący długości terminu został podniesiony dopiero po dokonaniu przez Zamawiającego oceny wyjaśnień i odrzuceniu oferty.

Odwołujący powołuje się na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 22 grudnia 2016 r., sygn. akt KIO 2313/16. Orzeczenie to nie potwierdza jednak przedstawionego w odwołaniu stanowiska. Izba wskazała w nim, że przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie określają minimalnego terminu na złożenie wyjaśnień, a jego odpowiedniość należy oceniać każdorazowo z uwzględnieniem okoliczności konkretnego postępowania. Nie istnieje zatem uniwersalna liczba dni, której niezachowanie automatycznie prowadziłoby do uznania terminu za nieproporcjonalny.

W niniejszej sprawie ocena terminu musi uwzględniać jego rzeczywistą długość, zakres wezwania, dwa pełne dni robocze pozostające do dyspozycji Odwołującego oraz fakt złożenia wyjaśnień przed jego upływem. Okoliczności te nie potwierdzają, aby wyznaczony termin obiektywnie uniemożliwiał lub istotnie utrudniał przygotowanie odpowiedzi odpowiadającej treści wezwania.

W istocie zarzut ten należy odnieść do dalszej praktyki przyjętej przez Odwołującego i złożenie przez niego odwołania w dniu 3.08.2026 r. o godz. 23:51:16. Zatem taka pora dokonania czynności nie stanowi dla Odwołującego problemu.

Nie znajduje również odzwierciedlenia twierdzenie Odwołującego, że jego oferta została odrzucona wyłącznie z powodu nieprzedłożenia wszystkich dokumentów źródłowych. Odwołujący upraszcza w ten sposób motywy rozstrzygnięcia Zamawiającego. Jak wynika z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z Informacji o wyniku postępowania – dowodów nr 4 i 5, brak określonych dokumentów nie stanowił samodzielnej podstawy odrzucenia oferty. Podstawą rozstrzygnięcia było niewykazanie przez Odwołującego sposobu ustalenia zaoferowanej ceny oraz nieprzedstawienie danych, założeń, metodologii i dowodów umożliwiających obiektywną weryfikację kalkulacji zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp.

Sam fakt udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania nie przesądza o prawidłowym wykonaniu obowiązku

wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. O wykonaniu tego obowiązku decyduje bowiem treść wyjaśnień, ich stopień szczegółowości oraz możliwość zweryfikowania przedstawionych informacji, nie zaś wyłącznie formalne odniesienie się do kolejnych punktów wezwania.

W konsekwencji zarzut naruszenia art. 16 pkt. 1 i 3 Pzp nie znajduje oparcia w rzeczywistym przebiegu postępowania. Odwołujący dysponował terminem wynoszącym 4 dni, 18 godzin i 15 minut, złożył wyjaśnienia przed jego upływem, a przyczyną odrzucenia oferty nie była sama okoliczność nieprzedłożenia dokumentów źródłowych, lecz niewykazanie realności zaoferowanej ceny w sposób umożliwiający jej obiektywną weryfikację. Zarzut II nie podważa zatem prawidłowości czynności Zamawiającego i powinien zostać oddalony.

Zarzut III

dotyczący czynności poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej w ofercie Konsorcjum: Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Spółka Jawna, ul. Wojska Polskiego 105, 78-600 Wałcz oraz Waleckie Towarzystwo

Przewozowe G.L., ul. Wojska Polskiego 105, 78-600 Wałcz

Prawidłowość zastosowania art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 223 ust. 2 pkt 2 oraz art. 226 ust.

1 pkt 10 Pzp, twierdząc, że oferta Konsorcjum zawierała błąd w obliczeniu ceny skutkujący obowiązkiem jej odrzucenia, natomiast dokonana przez Zamawiającego czynność stanowiła niedopuszczalną zmianę treści oferty.

Stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że istota sporu pomiędzy stronami nie dotyczy prawidłowości obliczeń matematycznych dokonanych przez Zamawiającego. Odwołujący nie kwestionuje bowiem ani danych przyjętych przez Wykonawcę w formularzu ofertowym, ani sposobu wykonania działania matematycznego prowadzącego do ustalenia prawidłowego wyniku. Zarzut sprowadza się wyłącznie do twierdzenia, że Zamawiający nie był uprawniony do poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej i powinien był odrzucić ofertę Konsorcjum na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp.

Stanowisko to wynika z błędnego utożsamienia instytucji poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej z niedopuszczalną zmianą treści oferty oraz pomija charakter prawny czynności uregulowanej w art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp Zamawiający poprawia w ofercie oczywiste omyłki rachunkowe z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek. Przepis ten nie przyznaje Zamawiającemu uprawnienia o charakterze fakultatywnym, lecz nakłada na niego obowiązek dokonania poprawy, jeżeli z treści oferty jednoznacznie wynika, że doszło do błędnego wykonania działania matematycznego przy zachowaniu prawidłowych danych wyjściowych.

Istotą oczywistej omyłki rachunkowej jest sytuacja, w której wykonawca prawidłowo wskazuje wszystkie elementy niezbędne do dokonania obliczenia, jednak w wyniku omyłki popełnia błąd arytmetyczny prowadzący do uzyskania nieprawidłowego wyniku działania matematycznego. W takim przypadku Zamawiający nie kreuje nowej treści oferty ani nie zastępuje oświadczenia woli wykonawcy własnym oświadczeniem, lecz dokonuje wyłącznie prawidłowego obliczenia matematycznego na podstawie danych wskazanych przez samego Wykonawcę.

Granicę dopuszczalności poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej wyznacza możliwość jednoznacznego odtworzenia prawidłowego wyniku wyłącznie na podstawie treści oferty. Jeżeli wszystkie dane wyjściowe zostały wskazane przez wykonawcę, a jedynym błędem jest nieprawidłowe wykonanie działania matematycznego, Zamawiający nie tylko może, lecz jest zobowiązany do poprawienia takiej omyłki wraz ze wszystkimi konsekwencjami rachunkowymi.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku z dnia 31 maja 2021 r., sygn. akt KIO 1318/21, Izba wskazała, że jeżeli z treści oferty wynika wyłącznie jeden możliwy sposób dokonania prawidłowego obliczenia, Zamawiający ma obowiązek poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej wraz z konsekwencjami rachunkowymi wynikającymi z dokonanej poprawy. Poprawienie takie nie prowadzi do zmiany treści oferty, lecz stanowi realizację obowiązku wynikającego z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Podobnie w wyroku z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 3801/21, Izba podkreśliła, że błędne wykonanie działania matematycznego przy wykorzystaniu prawidłowo wskazanych danych wyjściowych stanowi klasyczną oczywistą omyłkę rachunkową, której poprawienie nie oznacza ingerencji w treść oferty, lecz sprowadza się do prawidłowego wykonania obliczeń zgodnie z oświadczeniem woli wykonawcy.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszego postępowania należy stwierdzić, że zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy treść oferty Konsorcjum pozwalała na jednoznaczne odtworzenie prawidłowego wyniku działania

matematycznego wyłącznie na podstawie danych wskazanych przez wykonawcę. Jak zostanie wykazane w dalszej części niniejszego stanowiska, przesłanki te zostały w niniejszym postępowaniu spełnione, a Zamawiający wykonał obowiązek wynikający z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Jednoznaczny charakter stwierdzonej omyłki rachunkowej

W niniejszym postępowaniu wszystkie dane niezbędne do dokonania obliczeń zostały wskazane przez Wykonawcę w treści formularza ofertowego. Oferta Konsorcjum zawierała jednoznacznie określone wartości stanowiące podstawę kalkulacji ceny, w tym cenę biletu miesięcznego, liczbę uczniów korzystających z przewozów oraz liczbę miesięcy realizacji zamówienia. Wykonawca wskazał również sposób dokonania obliczenia poprzez zastosowanie działania polegającego na przemnożeniu tych wartości.

Z dokumentacji postępowania wynika, że omyłka dotyczyła wyłącznie wyniku działania matematycznego, podczas gdy wszystkie dane wyjściowe przyjęte przez wykonawcę pozostawały prawidłowe i nie budziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

W konsekwencji Zamawiający nie dokonywał jakiegokolwiek ingerencji w elementy oferty stanowiące oświadczenie woli wykonawcy. Nie zmienił ceny jednostkowej biletu, liczby uczniów, liczby miesięcy realizacji zamówienia, stawki podatku VAT ani żadnego innego elementu kalkulacji wskazanego przez wykonawcę. Poprawieniu podlegał wyłącznie błędny wynik działania matematycznego oraz wynikające z niego konsekwencje rachunkowe, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Istotne znaczenie ma również okoliczność, że prawidłowy wynik obliczenia można było ustalić wyłącznie w jeden sposób. Zamawiający nie dysponował swobodą wyboru metody obliczeń ani możliwością przyjęcia innych wartości niż wynikające z treści oferty. Jedyną czynnością było prawidłowe wykonanie działania matematycznego na podstawie danych wskazanych przez samego Wykonawcę.

Twierdzenie Odwołującego, że dokonana czynność stanowiła zmianę treści oferty, pozostaje zatem nieuprawnione. Zmiana treści oferty miałaby miejsce wyłącznie w sytuacji, gdyby Zamawiający samodzielnie zmodyfikował którykolwiek z elementów przyjętych przez wykonawcę, w szczególności cenę jednostkową, liczbę uczniów, okres realizacji zamówienia lub inne dane stanowiące podstawę kalkulacji. Taka sytuacja w niniejszym postępowaniu nie miała miejsca.

Odwołujący nie wskazuje również, aby Zamawiający błędnie wykonał działanie matematyczne prowadzące do ustalenia prawidłowej wartości. W istocie nie kwestionuje więc sposobu dokonania poprawy, lecz sam fakt zastosowania art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp. Stanowisko takie pozostaje jednak sprzeczne z treścią tego przepisu, który nakłada na Zamawiającego obowiązek poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej wraz z konsekwencjami rachunkowymi.

Podkreślenia wymaga, że pozostawienie w ofercie oczywiście błędnego wyniku działania matematycznego prowadziło do naruszenia art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp. Zamawiający nie był uprawniony do zaniechania poprawienia omyłki, skoro prawidłowy wynik obliczenia wynikał w sposób jednoznaczny z danych zawartych w ofercie. W realiach niniejszej sprawy obowiązek poprawienia omyłki nie pozostawiał Zamawiającemu żadnego zakresu uznania.

W konsekwencji zarzut Odwołującego sprowadza się do twierdzenia, że Zamawiający powinien był odstąpić od wykonania obowiązku wynikającego z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp i pozostawić w ofercie oczywiście błędny wynik działania matematycznego. Stanowisko to nie znajduje oparcia ani w treści ustawy, ani w utrwalonym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.

Metodologia poprawienia omyłki rachunkowej

Podstawą dokonanej przez Zamawiającego czynności nie była ponowna kalkulacja ceny oferty ani ingerencja w sposób ustalenia ceny przez wykonawcę. Zamawiający nie zmienił żadnego z elementów składających się na treść oferty, w szczególności nie zmienił ceny biletu miesięcznego, liczby uczniów objętych przewozem, liczby miesięcy realizacji zamówienia ani stawki podatku VAT. Wszystkie te dane zostały określone przez wykonawcę w formularzu ofertowym i nie budziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Jak wynika z formularza ofertowego, dla trasy nr 1, w pozycji obejmującej przystanek „Walcz Dolne Miasto – Strączno szkoła”, wykonawca wskazał cenę biletu miesięcznego w wysokości 117,59 zł netto, liczbę uczniów 11 oraz okres realizacji zamówienia wynoszący 10 miesięcy. Jednocześnie w formularzu ofertowym sam wykonawca wskazał sposób obliczenia wartości tej pozycji jako $11 \times 117,59 \times 10$, wpisując jednak jako wynik kwotę 1 293,49 zł, podczas gdy prawidłowy wynik tego działania matematycznego wynosi 12 934,90 zł.

Powyższa rozbieżność stanowi klasyczny przykład oczywistej omyłki rachunkowej. Wszystkie dane wejściowe

zostały bowiem wskazane przez wykonawcę prawidłowo i jednoznacznie. Błąd dotyczył wyłącznie wyniku działania matematycznego, który pozostawał oczywiście sprzeczny zarówno z zapisanym sposobem obliczenia, jak i z wartościami przyjętymi przez samego Wykonawcę.

W tych okolicznościach Zamawiający nie dysponował żadną swobodą w zakresie sposobu dokonania poprawy. Prawidłowy wynik działania matematycznego wynikał jednoznacznie z treści formularza ofertowego i mógł zostać ustalony wyłącznie w jeden sposób. Zamawiający nie dokonywał własnych założeń, nie uzupełniał treści oferty ani nie zastępował oświadczenia woli wykonawcy własnym oświadczeniem. Wykonał jedynie prawidłowe działanie matematyczne na podstawie danych wskazanych przez samego wykonawcę.

W konsekwencji, wykonując obowiązek wynikający z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp, Zamawiający wpisał prawidłowy wynik działania matematycznego oraz uwzględnił wszystkie konsekwencje rachunkowe wynikające z dokonanej poprawy. Obejmowały one zmianę wartości netto przedmiotowej pozycji, odpowiadającej jej kwoty podatku VAT, wartości brutto tej pozycji, wartości trasy nr 1 oraz końcowej ceny oferty. Zmiany te stanowiły wyłącznie matematyczną konsekwencję poprawienia jednej oczywistej omyłki rachunkowej i nie wynikały z ponownego ustalenia ceny przez Zamawiającego.

Prawidłowość dokonanej czynności została szczegółowo przedstawiona również w informacji o poprawieniu oczywistej omyłki rachunkowej przekazanej wykonawcy w dniu 17 lipca 2026 r., w której Zamawiający wskazał miejsce wystąpienia omyłki, sposób jej poprawienia oraz wszystkie wynikające z niej konsekwencje rachunkowe. Dokument ten jednoznacznie potwierdza, że poprawa dotyczyła wyłącznie błędnego wykonania działania matematycznego przy wykorzystaniu prawidłowo wskazanych przez wykonawcę danych wyjściowych.

Nie sposób zatem podzielić stanowiska Odwołującego, że oferta Konsorcjum powinna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp. Przesłanką odrzucenia oferty nie może być bowiem sytuacja, w której ustawa nakłada na Zamawiającego obowiązek poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej. Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez Odwołującego prowadziłoby do pominięcia dyspozycji art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp i pozbawienia tej regulacji jej praktycznego znaczenia.

W konsekwencji czynność Zamawiającego polegająca na poprawieniu oczywistej omyłki rachunkowej została dokonana zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp, pozostaje zgodna z utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej oraz nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w treść oferty wykonawcy. Zarzut Odwołującego nie podważa zatem legalności czynności Zamawiającego i jako bezzasadny nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut IV

naruszenia art. 224 ust. 5 i 6 Pzp poprzez błędną ocenę wyjaśnień złożonych przez Odwołującego

Błędna wykładnia art. 224 ust. 5 Pzp przedstawiona przez Odwołującego

Odwołujący, formułując zarzut naruszenia art. 224 ust. 5 i 6 Pzp, opiera swoją argumentację na założeniu, że Zamawiający dokonał oceny złożonych wyjaśnień według kryteriów niewynikających z ustawy, oczekując od Wykonawcy przedstawienia pełnej kalkulacji kosztowej, kompletnej dokumentacji księgowej oraz szczegółowego udokumentowania każdego elementu ceny. W konsekwencji Odwołujący wywodzi, że odrzucenie jego oferty nastąpiło wyłącznie dlatego, iż nie przedłożył wszystkich dokumentów źródłowych, które – w jego ocenie – nie były wymagane przepisami ustawy.

Tak przedstawiona argumentacja nie odpowiada rzeczywistym motywom czynności Zamawiającego i opiera się na błędnym określeniu przedmiotu sporu. Zamawiający ani w treści wezwania skierowanego na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, ani w notatce służbowej z analizy wyjaśnień, ani w informacji o wyniku postępowania nie wskazał, że podstawą odrzucenia oferty było nieprzedłożenie pełnej dokumentacji księgowej przedsiębiorstwa lub brak określonych dokumentów jako taki.

Odwołujący pomija, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa wyłącznie na wykonawcy. Obowiązek ten nie ogranicza się do złożenia jakichkolwiek wyjaśnień ani przedstawienia ogólnych informacji dotyczących sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Wykonawca zobowiązany jest wykazać, że zaoferowana cena została ustalona w sposób realny, rzetelny i umożliwiający wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W konsekwencji wyjaśnienia składane w trybie art. 224 Pzp powinny umożliwiać Zamawiającemu prześledzenie procesu kalkulacji ceny oraz ocenę prawidłowości przyjętych przez wykonawcę założeń. Nie jest wystarczające przedstawienie wyłącznie końcowych wartości poszczególnych kosztów lub przychodów ani ogólne powołanie się na wewnętrzne dane przedsiębiorstwa. Jeżeli wykonawca wskazuje, że określona wartość została ustalona na podstawie

ksiąg rachunkowych, danych historycznych, polis ubezpieczeniowych, amortyzacji podatkowej lub innych dokumentów, powinien jednocześnie przedstawić informacje pozwalające Zamawiającemu zweryfikować sposób wykorzystania tych danych przy kalkulacji ceny oferty.

To właśnie taki standard oceny został przyjęty przez Zamawiającego. Jak wynika zarówno z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, jak i z informacji o wyniku postępowania, podstawą odrzucenia oferty nie było zakwestionowanie wysokości poszczególnych składników ceny ani przyjętej przez Odwołującego metodologii prowadzenia działalności gospodarczej. Zamawiający konsekwentnie wskazywał natomiast, że przedstawione wyjaśnienia nie zawierały danych wejściowych, przyjętych założeń, metodologii obliczeń oraz informacji pozwalających odtworzyć proces kalkulacji ceny i zweryfikować prawidłowość przyjętych wartości. W konsekwencji Zamawiający został pozbawiony możliwości dokonania obiektywnej oceny, czy zaoferowana cena została ustalona w sposób rzetelny i zapewnia należyte wykonanie zamówienia.

Odwołujący, przedstawiając stanowisko Zamawiającego jako oczekiwanie sporządzenia „pełnej kalkulacji kosztowej”, „audytu finansowego” czy „pełnej dokumentacji księgowej”, polemizuje z tezami, które nie stanowiły podstawy odrzucenia jego oferty. W rzeczywistości przedmiotem oceny Zamawiającego było wyłącznie ustalenie, czy Odwołujący wykonał obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez przedstawienie takich wyjaśnień i dowodów, które umożliwiały obiektywną weryfikację sposobu ustalenia zaoferowanej ceny.

W konsekwencji już sama podstawa argumentacji przedstawionej przez Odwołującego opiera się na błędnym odtworzeniu motywów rozstrzygnięcia Zamawiającego. Z tego względu zarzut naruszenia art. 224 ust. 5 i 6 Pzp nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji postępowania i nie może zostać uwzględniony.

Twierdzenie Odwołującego, że oferta została odrzucona wyłącznie z powodu nieprzedłożenia dokumentów źródłowych

Odwołujący twierdzi, że udzielił odpowiedzi na wszystkie pytania zawarte w wezwaniu z dnia 17.07.2026 r., natomiast przyczyną odrzucenia jego oferty było wyłącznie nieprzedłożenie kopii dokumentów źródłowych, takich jak polisa generalna, faktury zakupu pojazdów, tabele amortyzacyjne czy dokumenty wynikające z ksiąg rachunkowych. W ocenie Odwołującego Zamawiający nadał decydujące znaczenie samemu brakowi tych dokumentów, pomijając treść złożonych wyjaśnień. Stanowisko to pozostaje sprzeczne z dokumentacją postępowania.

Przede wszystkim należy podkreślić, że Zamawiający nie odrzucił oferty z powodu samego nieprzedłożenia określonych dokumentów. Przedmiotem oceny nie było ustalenie, czy Odwołujący załączył określoną liczbę dokumentów, lecz to, czy złożone wyjaśnienia wraz z przedstawionymi informacjami umożliwiały obiektywną weryfikację sposobu ustalenia zaoferowanej ceny zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp.

Jak wynika z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z Informacji o wyniku postępowania, Zamawiający przeprowadził odrębną analizę każdego z podstawowych składników kalkulacji ceny przedstawionych przez Odwołującego. Analiza ta wykazała powtarzający się sposób sporządzenia wyjaśnień. W odniesieniu do kolejnych elementów kalkulacji Odwołujący wskazywał końcowe wartości poszczególnych kosztów lub przychodów oraz ogólnie powoływał się na źródła danych wykorzystanych przy ich ustaleniu, nie przedstawiając jednak danych wejściowych, przyjętych założeń, sposobu dokonania obliczeń ani informacji pozwalających na odtworzenie procesu kalkulacji. To właśnie brak możliwości zweryfikowania sposobu ustalenia wskazanych wartości stanowił podstawę oceny dokonanej przez Zamawiającego.

Przykładowo Odwołujący wyjaśniał, że określone koszty zostały ustalone „na podstawie ksiąg rachunkowych”, „na podstawie posiadanej polisy generalnej”, „na podstawie faktur zakupu pojazdów” czy „na podstawie amortyzacji podatkowej”, nie przedstawiając jednocześnie informacji pozwalających ustalić, w jaki sposób dane wynikające z tych dokumentów zostały wykorzystane przy kalkulacji ceny odnoszącej się do przedmiotowego zamówienia. Samo wskazanie źródła danych nie umożliwiało Zamawiającemu dokonania oceny, czy przyjęte wartości zostały ustalone w sposób prawidłowy i odnoszą się do realizacji niniejszego zamówienia.

Twierdzenie Odwołującego, że Zamawiający oczekiwał przedstawienia „pełnej dokumentacji przedsiębiorstwa”, stanowi zatem nieuprawnione rozszerzenie treści wezwania. Zamawiający oczekiwał wyłącznie takich informacji i dowodów, które pozwalały zweryfikować przyjęte przez Odwołującego założenia kalkulacyjne. Jeżeli Wykonawca sam wskazuje określony dokument jako podstawę ustalenia kosztu lub przychodu, obowiązkiem wykonawcy jest wykazanie – w zakresie niezbędnym do oceny oferty – w jaki sposób dokument ten potwierdza przyjęte wartości oraz umożliwia ich przypisanie do realizacji konkretnego zamówienia.

Nie sposób również podzielić stanowiska Odwołującego, że Zamawiający powinien był ponownie wzywać go do uzupełnienia lub doprecyzowania wyjaśnień. Procedura przewidziana w art. 224 Pzp nie służy sukcesywnemu uzupełnianiu braków w wyjaśnieniach ani prowadzeniu wieloetapowych negocjacji dotyczących sposobu kalkulacji ceny. To na wykonawcy ciąży obowiązek przedstawienia w odpowiedzi na wezwanie takich informacji i dowodów, które pozwolą usunąć uzasadnione wątpliwości Zamawiającego co do realności zaoferowanej ceny.

W konsekwencji twierdzenie Odwołującego, że jego oferta została odrzucona wyłącznie z powodu nieprzedłożenia dokumentów źródłowych, nie znajduje potwierdzenia w aktach postępowania. Z dokumentacji jednoznacznie wynika, że podstawą odrzucenia oferty było niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez nieprzedstawienie informacji pozwalających na obiektywną weryfikację sposobu ustalenia zaoferowanej ceny. Zarzut Odwołującego nie podważa zatem prawidłowości dokonanej przez Zamawiającego oceny wyjaśnień.

Charakter obowiązku dowodowego wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp

Odwołujący wywodzi, że art. 224 ust. 5 Pzp nie nakłada na wykonawcę obowiązku przedstawienia szczegółowych danych źródłowych ani dokumentów potwierdzających przyjęte wartości kosztów i przychodów. W jego ocenie wystarczające jest przedstawienie wyjaśnień opisujących sposób kalkulacji ceny, natomiast żądanie przez Zamawiającego informacji umożliwiających weryfikację tych wyjaśnień wykracza poza zakres obowiązków wynikających z ustawy. Stanowisko to stanowi błędną wykładnię art. 224 ust. 5 Pzp.

Przepis art. 224 ust. 5 Pzp w sposób jednoznaczny stanowi, że obowiązek wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy. Ustawodawca posłużył się pojęciem „wykazania”, które oznacza obowiązek przedstawienia takich informacji i dowodów, które umożliwią Zamawiającemu dokonanie ich obiektywnej oceny. Samo złożenie wyjaśnień nie jest zatem wystarczające, jeżeli ich treść nie pozwala na zweryfikowanie prawidłowości przyjętych założeń oraz sposobu ustalenia ceny.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, zgodnie z którym wyjaśnienia składane w trybie art. 224 Pzp powinny mieć charakter konkretny, spójny i weryfikowalny. Nie mogą ograniczać się do przedstawienia ogólnych zapewnień wykonawcy ani wskazania końcowych wartości poszczególnych składników kalkulacji. Powinny zawierać informacje pozwalające Zamawiającemu odtworzyć sposób ustalenia ceny oraz zweryfikować prawidłowość przyjętych założeń. Takie stanowisko Izba konsekwentnie prezentuje w przywołanym przez Zamawiającego orzecznictwie, na które powołano się zarówno w notatce służbowej, jak i w Informacji o wyniku postępowania.

Odwołujący pomija przy tym, że ciężar dowodu określony w art. 224 ust. 5 Pzp ma charakter materialnoprawny. Oznacza to, że ryzyko nieprzedstawienia informacji umożliwiających ocenę realności ceny obciąża wyłącznie wykonawcę. Rolą Zamawiającego nie jest uzupełnianie brakujących danych, odtwarzanie procesu kalkulacji na podstawie fragmentarycznych informacji ani domyślanie się założeń przyjętych przez wykonawcę przy sporządzaniu oferty.

Nie można również podzielić stanowiska Odwołującego, że Zamawiający był zobowiązany wykazać nieprawidłowość każdego składnika kalkulacji lub przedstawić własną kalkulację ceny. Taka interpretacja prowadziłaby do odwrócenia ciężaru dowodu wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. To nie Zamawiający ma wykazywać, że określony koszt jest zaniżony, lecz wykonawca ma wykazać, że przyjęta przez niego wartość została ustalona w sposób realny i umożliwia należyte wykonanie zamówienia.

Dokumentacja niniejszego postępowania jednoznacznie potwierdza, że Zamawiający konsekwentnie stosował powyższe zasady. W żadnym miejscu wezwania, notatki służbowej ani Informacji o wyniku postępowania Zamawiający nie zastępował kalkulacji Odwołującego własnymi wyliczeniami ani nie kwestionował wysokości poszczególnych kosztów wyłącznie dlatego, że odbiegały one od wartości rynkowych. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie to, czy przedstawione wyjaśnienia umożliwiały obiektywną weryfikację sposobu ustalenia ceny. Właśnie z uwagi na brak takiej możliwości Zamawiający uznał, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

W konsekwencji argumentacja Odwołującego opiera się na błędnym założeniu, że obowiązek „wykazania” realności ceny można utożsamić z obowiązkiem udzielenia odpowiedzi na pytania Zamawiającego. Tymczasem są to dwa odmienne pojęcia. O wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp decyduje nie liczba udzielonych odpowiedzi ani objętość złożonych wyjaśnień, lecz ich treść oraz możliwość przeprowadzenia na ich podstawie obiektywnej i merytorycznej weryfikacji zaoferowanej ceny.

Rekompensata z tytułu ulg ustawowych

Odwołujący podnosi, że prawidłowo wykazał sposób ustalenia rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych

oraz przedstawił wystarczające informacje umożliwiające ocenę tego elementu kalkulacji. W jego ocenie Zamawiający bezzasadnie oczekiwał przedstawienia dodatkowych danych i dokumentów, mimo że obowiązujące przepisy nie nakładają na wykonawcę obowiązku dokumentowania każdego elementu kalkulacji ceny.

Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w treści złożonych wyjaśnień ani w dokumentacji postępowania.

Przede wszystkim należy podkreślić, że sam Odwołujący nadał rekompensacie z tytułu ulg ustawowych zasadnicze znaczenie dla przyjętego modelu kalkulacji ceny. W wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego wskazał, iż rekompensata ta stanowi podstawowy element finansowania realizacji zamówienia oraz że przez pryzmat tej wartości należy oceniać pozostałe elementy przedstawionej kalkulacji. Tym samym to sam Odwołujący uczynił ten składnik jednym z kluczowych elementów uzasadniających realność zaoferowanej ceny.

Z tego względu Zamawiający był zobowiązany ocenić, czy sposób ustalenia rekompensaty został przedstawiony w sposób umożliwiający jego obiektywną weryfikację. Jak wynika z treści wezwania z dnia 17.07.2026 r., Zamawiający nie oczekiwał jedynie wskazania końcowej kwoty rekompensaty, lecz przedstawienia informacji pozwalających ustalić sposób jej wyliczenia oraz przyjęte założenia kalkulacyjne. Wezwanie pozostawało zatem w pełni zgodne z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp.

Odwołujący ograniczył się jednak do wskazania końcowej wartości rekompensaty oraz ogólnego opisu mechanizmu jej uzyskiwania. Nie przedstawił natomiast danych, które pozwalałyby zweryfikować sposób ustalenia tej kwoty w odniesieniu do przedmiotowego zamówienia. W szczególności nie wykazał przyjętych danych wejściowych, struktury przewozów objętych ulgami ustawowymi, liczby biletów stanowiących podstawę wyliczenia rekompensaty ani sposobu przypisania wskazanej kwoty do realizacji zamówienia objętego niniejszym postępowaniem. Okoliczności te zostały szczegółowo wskazane w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz następnie przedstawione w Informacji o wyniku postępowania.

Należy podkreślić, że Zamawiający nie kwestionował samej możliwości uwzględnienia rekompensaty z tytułu ulg ustawowych jako elementu modelu ekonomicznego realizacji zamówienia. Przedmiotem oceny nie była również wysokość wskazanej przez Odwołującego kwoty. Wątpliwości Zamawiającego dotyczyły wyłącznie tego, że przedstawione wyjaśnienia nie pozwalały ustalić, w jaki sposób wartość ta została obliczona oraz czy rzeczywiście pozostaje w związku z realizacją przedmiotowego zamówienia.

Nielogicznym i sprzecznym z zasadami doświadczenia życiowego jest zakładanie przez Odwołującego maksymalnego poziomu korzystających z ulg ustawowych (w sposób pewny, a nie hipotetyczny). Podczas gdy założenie takie jest idealistyczne i tylko teoretyczne, zaś w praktyce jest niemożliwe do osiągnięcia, bowiem poziom ten jest zawsze mniejszy. W rezultacie oferent założył niemożliwy do osiągnięcia poziom rekompensaty – co musiało mieć wpływ na ocenę oferty opartej na nierealnych założeniach.

Stanowisko Zamawiającego znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku KIO 2840/24 Izba wskazała, że wykonawca obowiązany jest wykazać nie tylko końcową wartość przyjętego składnika kalkulacji, lecz również sposób jego ustalenia oraz dane pozwalające zamawiającemu zweryfikować prawidłowość przyjętych założeń. Z kolei w wyroku KIO 579/26 Izba podkreśliła, że przedstawienie jedynie końcowych wartości bez ujawnienia metodologii ich obliczenia nie realizuje obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Odwołujący ponownie utożsamia brak zakwestionowania samej instytucji rekompensaty z wykazaniem sposobu jej ustalenia. Są to jednak dwie odrębne kwestie. Zamawiający nie negował możliwości osiągania przychodów z tytułu rekompensaty ustawowej, lecz oceniał, czy Odwołujący wykazał – zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp – sposób ustalenia kwoty przyjętej w kalkulacji ceny oferty oraz fakt jej sformułowania na poziomie odzwierciedlającym realność i prawdopodobieństwo osiągnięcia dokonanych założeń. Obowiązek ten nie został wykonany.

W konsekwencji zarzut Odwołującego nie podważa prawidłowości oceny dokonanej przez Zamawiającego. Jak jednoznacznie wynika z dokumentacji postępowania, przyczyną zakwestionowania tego składnika kalkulacji nie była wysokość wskazanej rekompensaty, lecz niewykazanie sposobu jej ustalenia oraz brak informacji umożliwiających jej obiektywną weryfikację zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp.

Wynagrodzenia kierowców

Odwołujący podnosi, że w sposób prawidłowy wykazał koszty wynagrodzeń kierowców przewidzianych do realizacji zamówienia, wskazując ich łączną wartość oraz opisując przyjęte założenia dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę i kosztów pracodawcy. W jego ocenie przedstawione informacje były wystarczające do oceny realności tego składnika kalkulacji.

Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w treści złożonych wyjaśnień ani w dokumentacji postępowania.

Wezwanie z dnia 17.07.2026 r. nie ograniczało się do żądania wskazania łącznej wartości kosztów wynagrodzeń kierowców. Zamawiający oczekiwał przedstawienia sposobu kalkulacji tego składnika ceny, w szczególności danych pozwalających ustalić liczbę kierowców przewidzianych do realizacji zamówienia, przyjęty wymiar czasu pracy, sposób ustalenia wynagrodzeń oraz pozostałe założenia wpływające na wysokość kosztów pracowniczych. Zakres wezwania pozostawał w pełni zgodny z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp.

W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący wskazał łączną wartość kosztów wynagrodzeń kierowców w wysokości 576 000,00 zł, powołując się na prognozowane minimalne wynagrodzenie za pracę oraz wskaźnik kosztów pracodawcy. Nie przedstawił jednak informacji pozwalających ustalić, w jaki sposób kwota ta została obliczona w odniesieniu do przedmiotowego zamówienia. W szczególności z wyjaśnień nie wynika liczba kierowców przyjęta do kalkulacji, wymiar ich czasu pracy, liczba godzin niezbędnych do realizacji wszystkich tras ani sposób przypisania wskazanych kosztów do okresu realizacji zamówienia. Okoliczności te zostały szczegółowo wskazane w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz następnie przedstawione w Informacji o wyniku postępowania.

Podkreślenia wymaga, że Zamawiający nie kwestionował samego faktu przyjęcia minimalnego wynagrodzenia za pracę ani możliwości uwzględnienia kosztów pracodawcy przy kalkulacji ceny. Nie oceniał również, czy wskazana przez Odwołującego kwota jest zbyt wysoka lub zbyt niska. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie to, czy przedstawione wyjaśnienia umożliwiały zweryfikowanie sposobu ustalenia tej wartości oraz ocenę, czy została ona przypisana do realizacji przedmiotowego zamówienia w sposób rzetelny i możliwy do odtworzenia.

Odwołujący ponownie utożsamia wskazanie końcowej wartości kosztów z wykonaniem obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Tymczasem obowiązek ten polega na wykazaniu sposobu ustalenia ceny, a nie wyłącznie na przedstawieniu końcowego rezultatu obliczeń. W przypadku kosztów wynagrodzeń kierowców brak danych dotyczących przyjętych założeń uniemożliwiał Zamawiającemu dokonanie jakiegokolwiek obiektywnej oceny prawidłowości przedstawionej kwoty.

W konsekwencji zarzut Odwołującego nie podważa prawidłowości stanowiska Zamawiającego. Jak wynika z dokumentacji postępowania, przyczyną zakwestionowania kosztów wynagrodzeń kierowców nie była wysokość wskazanej kwoty 576 000,00 zł, lecz niewykazanie sposobu jej ustalenia oraz brak informacji umożliwiających jej obiektywną weryfikację zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 5 Pzp.

Paliwo i materiały eksploatacyjne

Odwołujący twierdzi, że Zamawiający bezpodstawnie zakwestionował sposób kalkulacji kosztów paliwa i materiałów eksploatacyjnych, pomimo że w złożonych wyjaśnieniach wskazał ich łączną wartość w wysokości 112 160,70 zł oraz wyjaśnił, iż została ona ustalona na podstawie danych wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej i historycznych kosztów ponoszonych przy realizacji podobnych usług. Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji postępowania.

Przede wszystkim należy podkreślić, że Zamawiający nie kwestionował możliwości wykorzystania przez wykonawcę danych historycznych pochodzących z prowadzonej działalności gospodarczej. Dane takie mogą stanowić punkt wyjścia do sporządzenia kalkulacji ceny oferty, jednak nie zwalniają wykonawcy z obowiązku wykazania, w jaki sposób zostały wykorzystane przy ustalaniu kosztów odnoszących się do konkretnego zamówienia. Ocena Zamawiającego nie dotyczyła zatem samego źródła danych, lecz możliwości zweryfikowania sposobu ich wykorzystania przy sporządzeniu kalkulacji.

Jak wynika z wezwania skierowanego na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, Zamawiający oczekiwał przedstawienia szczegółowego sposobu kalkulacji kosztów paliwa oraz materiałów eksploatacyjnych, obejmującego w szczególności przyjęte zużycie paliwa, ceny jednostkowe paliwa i materiałów eksploatacyjnych, przewidywany przebieg pojazdów oraz pozostałe dane stanowiące podstawę wyliczenia tego składnika kosztów. Celem wezwania było umożliwienie prześledzenia procesu kalkulacji oraz oceny, czy wskazana wartość pozostaje w racjonalnym związku z zakresem i sposobem realizacji przedmiotowego zamówienia.

W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący wskazał jedynie końcową wartość kosztów paliwa i materiałów eksploatacyjnych w wysokości 112 160,70 zł, wyjaśniając, że została ona ustalona na podstawie danych wynikających z prowadzonych ksiąg rachunkowych. Na tym jednak wyjaśnienia dotyczące tego składnika kalkulacji się zakończyły. Nie przedstawiono informacji pozwalających ustalić:

- jakie zamówienia stanowiły podstawę przyjętych wyliczeń;

•czy zamówienia te były porównywalne z przedmiotem niniejszego postępowania pod względem zakresu przewozów, długości tras oraz rodzaju wykorzystywanego taboru;

- jaki roczny przebieg autobusów przyjęto do kalkulacji;
- jakie średnie zużycie paliwa przyjęto dla autobusów przeznaczonych do realizacji zamówienia;
- jaką cenę jednostkową oleju napędowego przyjęto do wyliczeń;
- jakie ilości oraz ceny jednostkowe przyjęto dla poszczególnych materiałów eksploatacyjnych;
- w jaki sposób matematycznie wyprowadzono wskazaną wartość - 112 160,70 zł.

Ponadto, Odwołujący nie dokonał rozdzielenia wskazanej kwoty na koszty paliwa oraz koszty materiałów eksploatacyjnych. W konsekwencji Zamawiający nie miał możliwości oceny każdego z tych składników odrębnie ani ustalenia, czy zostały one oszacowane w oparciu o racjonalne i weryfikowalne założenia. Nie było również możliwe ustalenie, czy koszty olejów, płynów eksploatacyjnych, środka AdBlue oraz pozostałych materiałów zostały określone na podstawie rzeczywistego zapotrzebowania wynikającego z planowanego przebiegu pojazdów realizujących zamówienie, czy też przyjęto je w sposób szacunkowy.

Należy podkreślić, że Zamawiający nie zakwestionował wysokości kosztów paliwa i materiałów eksploatacyjnych dlatego, że odbiegały one od własnych szacunków lub danych rynkowych. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie to, czy przedstawione wyjaśnienia umożliwiały odtworzenie procesu kalkulacji oraz zweryfikowanie danych stanowiących podstawę ustalenia wskazanej kwoty. Samo wskazanie końcowej wartości kosztów oraz ogólne powołanie się na księgi rachunkowe przedsiębiorstwa nie pozwalało na dokonanie takiej oceny.

W konsekwencji Zamawiający zasadnie uznał, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp w zakresie kosztów paliwa i materiałów eksploatacyjnych. Przyczyną zakwestionowania tego składnika kalkulacji nie była wysokość wskazanej kwoty 112 160,70 zł, lecz niewykazanie sposobu jej ustalenia oraz brak informacji umożliwiających przeprowadzenie obiektywnej weryfikacji. Zarzut Odwołującego nie podważa zatem prawidłowości dokonanej przez Zamawiającego oceny.

Koszty napraw i konserwacji, obsługi administracyjnej oraz ubezpieczeń i podatków

Odwołujący podnosi, że prawidłowo wykazał koszty napraw i konserwacji, obsługi administracyjnej oraz ubezpieczeń i podatków, wskazując ich wysokość oraz źródła danych wykorzystanych przy sporządzeniu kalkulacji. W jego ocenie przedstawione wyjaśnienia były wystarczające do wykazania realności tych składników ceny, a Zamawiający bezpodstawnie oczekiwał przedstawienia dodatkowych informacji i dokumentów. Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji postępowania.

1.Koszty napraw i konserwacji

W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący wskazał koszt napraw i konserwacji w wysokości 39 768,01 zł, wyjaśniając, że wartość ta została ustalona na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa. Wyjaśnienia nie zawierały jednak informacji pozwalających ustalić, jakie rodzaje napraw zostały uwzględnione w kalkulacji, jaki okres eksploatacji przyjęto, jakie części i materiały miały zostać wykorzystane ani według jakiej metodologii dane historyczne zostały przypisane do realizacji niniejszego zamówienia. Nie przedstawiono również informacji umożliwiających ocenę wpływu planowanego przebiegu pojazdów na wysokość tych kosztów. W konsekwencji Zamawiający nie miał możliwości zweryfikowania sposobu ustalenia wskazanej kwoty.

2.Koszty obsługi administracyjnej

Odwołujący wskazał koszty obsługi administracyjnej w wysokości 8 025,00 zł, wyjaśniając, że zostały one obliczone przy uwzględnieniu jednej osoby zatrudnionej w wymiarze 1/8 etatu, minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz kosztów pracodawcy. Wyjaśnienia nie zawierały jednak informacji pozwalających ustalić zakres czynności objętych tym kosztem, sposób przypisania wskazanego wymiaru czasu pracy do realizacji zamówienia ani przyjęte założenia organizacyjne uzasadniające przyjęcie właśnie takiego poziomu zaangażowania pracownika. W rezultacie Zamawiający nie miał możliwości oceny, czy wskazana wartość pozostaje w związku z zakresem i organizacją realizacji przedmiotowego zamówienia. Okoliczności te zostały szczegółowo opisane w notatce służbowej oraz w Informacji o wyniku postępowania.

3.Koszty ubezpieczeń i podatków

Odwołujący określił koszty ubezpieczeń i podatków na kwotę 64 000,00 zł, wskazując, że została ona ustalona na podstawie posiadanej polisy generalnej. Również w tym przypadku wyjaśnienia ograniczyły się do wskazania końcowej wartości kosztu oraz ogólnego źródła danych. Nie przedstawiono informacji pozwalających ustalić, jakie pojazdy zostały

objęte kalkulacją, jakie rodzaje ubezpieczeń uwzględniono, jaka część składek przypada na okres realizacji niniejszego zamówienia ani w jaki sposób ustalono wartość podatków uwzględnionych w kalkulacji ceny. W konsekwencji Zamawiający nie miał możliwości zweryfikowania sposobu ustalenia wskazanej kwoty ani jej związku z realizacją zamówienia.

W odniesieniu do wszystkich trzech wskazanych składników należy podkreślić, że Zamawiający nie kwestionował samej możliwości ponoszenia takich kosztów przez wykonawcę ani ich znaczenia dla realizacji zamówienia. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie to, czy przedstawione wyjaśnienia pozwalały odtworzyć sposób ustalenia poszczególnych wartości oraz zweryfikować przyjęte przez Odwołującego założenia. Takiej możliwości przedstawione wyjaśnienia nie dawały.

Odwołujący po raz kolejny utożsamia wskazanie końcowych wartości kosztów z wykonaniem obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Tymczasem obowiązek ten polega na wykazaniu sposobu ustalenia ceny w sposób umożliwiający jej obiektywną ocenę przez Zamawiającego. W przypadku kosztów napraw i konserwacji, obsługi administracyjnej oraz ubezpieczeń i podatków przedstawione wyjaśnienia nie pozwalały na przeprowadzenie takiej oceny.

W konsekwencji Zamawiający zasadnie uznał, że również w odniesieniu do tych składników kalkulacji Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Przyczyną zakwestionowania tych elementów nie była wysokość wskazanych kwot, lecz brak możliwości zweryfikowania sposobu ich ustalenia oraz ich przypisania do realizacji przedmiotowego zamówienia. Zarzut Odwołującego nie podważa zatem prawidłowości dokonanej przez Zamawiającego oceny.

Amortyzacja

Odwołujący podnosi, że prawidłowo wykazał koszty amortyzacji środków trwałych wykorzystywanych do realizacji zamówienia, wskazując ich wartość w wysokości 485 220,00 zł oraz wyjaśniając, że została ona ustalona zgodnie z zasadami amortyzacji podatkowej i na podstawie dokumentów znajdujących się w przedsiębiorstwie. W jego ocenie przedstawione wyjaśnienia były wystarczające do wykazania realności tego składnika kalkulacji.

Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w treści złożonych wyjaśnień ani w dokumentacji postępowania.

Przed wszystkim należy podkreślić, że Zamawiający nie kwestionował prawa Odwołującego do uwzględnienia amortyzacji jako składnika kosztów realizacji zamówienia ani przyjętej przez niego metody amortyzacji. Przedmiotem oceny nie była również sama wysokość wskazanej kwoty 485 220,00 zł. Zamawiający oceniał wyłącznie, czy przedstawione wyjaśnienia umożliwiały zweryfikowanie sposobu ustalenia tej wartości oraz jej związku z realizacją przedmiotowego zamówienia.

Jak wynika z treści wezwania z dnia 17.07.2026 r., Zamawiający oczekiwał przedstawienia informacji pozwalających ustalić sposób kalkulacji kosztów amortyzacji, w szczególności danych dotyczących środków trwałych uwzględnionych w kalkulacji, wartości początkowych, przyjętych stawek amortyzacyjnych oraz sposobu przypisania kosztów amortyzacji do okresu realizacji zamówienia. Wezwanie nie zmierzało do zakwestionowania przyjętej przez Odwołującego metody amortyzacji, lecz do umożliwienia weryfikacji danych stanowiących podstawę ustalenia wskazanej kwoty.

W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący ograniczył się do wskazania końcowej wartości kosztów amortyzacji oraz ogólnego wyjaśnienia, że została ona ustalona zgodnie z zasadami amortyzacji podatkowej i na podstawie dokumentów będących w jego posiadaniu. Wyjaśnienia nie zawierały jednak informacji pozwalających ustalić, jakie środki trwały zostały objęte kalkulacją, jakie wartości początkowe przyjęto, jakie stawki amortyzacyjne zastosowano ani w jaki sposób ustalono część kosztów przypadającą na realizację niniejszego zamówienia. W rezultacie Zamawiający nie miał możliwości odtworzenia procesu kalkulacji tego składnika kosztów ani zweryfikowania prawidłowości przyjętych założeń.

Nie można podzielić stanowiska Odwołującego, że samo wskazanie zgodności z zasadami amortyzacji podatkowej było wystarczające do wykonania obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. Nawet prawidłowo prowadzona ewidencja środków trwałych nie zwalnia wykonawcy z obowiązku wykazania, w jaki sposób dane wynikające z tej ewidencji zostały wykorzystane przy sporządzeniu kalkulacji ceny odnoszącej się do konkretnego zamówienia publicznego.

Podobnie jak w przypadku pozostałych składników kalkulacji, Zamawiający nie oczekiwał przedstawienia dokumentów wyłącznie dla ich formalnego zgromadzenia. Ich znaczenie polegało na umożliwieniu weryfikacji sposobu ustalenia kosztów amortyzacji oraz ocenie, czy przyjęta wartość pozostaje w racjonalnym związku z zakresem i

okresem realizacji zamówienia. Takiej możliwości przedstawione wyjaśnienia nie zapewniały.

W konsekwencji Zamawiający zasadnie uznał, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp również w zakresie kosztów amortyzacji. Przyczyną zakwestionowania tego składnika kalkulacji nie była wysokość wskazanej kwoty 485 220,00 zł, lecz niewykazanie sposobu jej ustalenia oraz brak informacji umożliwiających przeprowadzenie obiektywnej weryfikacji. Zarzut Odwołującego nie podważa zatem prawidłowości dokonanej przez Zamawiającego oceny.

Zysk

Odwołujący podnosi, że wykazał możliwość osiągnięcia zysku z realizacji zamówienia, wskazując jego wysokość oraz sposób ustalenia. W jego ocenie przedstawione wyjaśnienia potwierdzają ekonomiczną opłacalność realizacji zamówienia, a Zamawiający bezpodstawnie odmówił im waloru wiarygodności.

Stanowisko to nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji postępowania.

W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący wskazał, że przewidywany zysk z realizacji zamówienia wynosi 152 306,29 zł, wyjaśniając, iż został ustalony jako różnica pomiędzy zakładanymi przychodami a kosztami realizacji zamówienia. Wyjaśnienia te nie zawierały jednak informacji umożliwiających zweryfikowanie sposobu ustalenia zarówno wartości przychodów, jak i kosztów stanowiących podstawę tego wyliczenia. Należy podkreślić, że nadal niewyjaśnione pozostaje co Odwołujący rozumie pod sformułowaniem „osiągnięcie dodatniej marży” i jak wysoka jest ta „marża”. W konsekwencji Zamawiający nie miał możliwości oceny, czy wskazana wartość zysku rzeczywiście wynika z przedstawionej kalkulacji, czy też stanowi jedynie końcowy rezultat niepodlegający weryfikacji.

Należy podkreślić, że zysk nie stanowi samodzielnego składnika kalkulacji ceny. Jest on konsekwencją przyjętych przychodów oraz kosztów realizacji zamówienia. Jeżeli wykonawca nie wykazuje sposobu ustalenia poszczególnych elementów składających się na kalkulację, Zamawiający nie ma możliwości zweryfikowania również prawidłowości wyliczonego zysku. W niniejszej sprawie brak możliwości zweryfikowania poszczególnych składników kalkulacji powodował, że również wskazana przez Odwołującego wysokość zysku nie mogła zostać poddana merytorycznej ocenie.

Odwołujący ponownie sprowadza spór do kwestii wysokości wskazanej kwoty, podczas gdy Zamawiający nie kwestionował samego faktu osiągnięcia zysku ani jego poziomu. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie to, czy przedstawione wyjaśnienia umożliwiały zweryfikowanie sposobu jego ustalenia. Obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp obejmuje bowiem również wykazanie przyjętych założeń dotyczących planowanego wyniku finansowego realizacji zamówienia.

Kompleksowa ocena wszystkich wyjaśnień

Odwołujący dokonuje oceny poszczególnych składników kalkulacji w oderwaniu od pozostałych elementów wyjaśnień, wywodząc, że skoro każdy z nich został opisany odrębnie, Zamawiający powinien był uznać obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp za wykonany.

Stanowisko to pomija rzeczywisty sposób przeprowadzenia oceny przez Zamawiającego.

Jak wynika z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z Informacji o wyniku postępowania, Zamawiający dokonał kompleksowej analizy wszystkich składników kalkulacji ceny, oceniając je zarówno indywidualnie, jak i we wzajemnym powiązaniu. Żaden z poszczególnych elementów kalkulacji nie stanowił samodzielnej podstawy odrzucenia oferty. Dopiero łączna ocena wszystkich przedstawionych wyjaśnień doprowadziła do wniosku, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

W odniesieniu do każdego z podstawowych składników kalkulacji występował ten sam schemat. Odwołujący wskazywał końcową wartość kosztu lub przychodu oraz ogólnie powoływał się na źródła danych wykorzystanych przy sporządzeniu kalkulacji. Nie przedstawiał jednak danych wejściowych, przyjętych założeń, metodologii obliczeń ani informacji pozwalających na odtworzenie procesu kalkulacji i obiektywną weryfikację przyjętych wartości. Powtarzalność tego sposobu sporządzenia wyjaśnień została szczegółowo opisana w notatce służbowej i stanowiła zasadniczą podstawę dokonanej oceny.

W konsekwencji Zamawiający nie odrzucił oferty z powodu pojedynczej nieścisłości, jednego brakującego dokumentu czy jednego elementu kalkulacji. O odrzuceniu oferty przesądziła całościowa ocena wyjaśnień, z której wynikało, że Odwołujący nie wykazał sposobu ustalenia zaoferowanej ceny w zakresie umożliwiającym jej obiektywną weryfikację. To właśnie ta okoliczność stanowiła podstawę zastosowania art. 224 ust. 6 w zw.

z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Podsumowanie stanowiska Zamawiającego co do zarzutu IV

Całokształt argumentacji przedstawionej przez Odwołującego nie podważa ustaleń faktycznych stanowiących podstawę odrzucenia jego oferty. Odwołujący koncentruje się przede wszystkim na wykazaniu, że poszczególne składniki kalkulacji mogły zostać przyjęte na wskazanym przez niego poziomie oraz że prowadzi działalność gospodarczą umożliwiającą wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę. Tego rodzaju argumentacja pozostaje jednak poza istotą niniejszego sporu.

Przedmiotem oceny prowadzonej przez Zamawiającego nie była ekonomiczna opłacalność modelu działalności Odwołującego ani możliwość osiągnięcia przez niego określonych kosztów lub przychodów. Zamawiający nie kwestionował przyjętych przez Odwołującego cen paliwa, poziomu wynagrodzeń, kosztów amortyzacji, wysokości rekompensaty z tytułu ulg ustawowych ani pozostałych składników kalkulacji wyłącznie dlatego, że odbiegały one od innych wartości rynkowych. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie wykonanie przez Odwołującego obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp, polegającego na wykazaniu sposobu ustalenia zaoferowanej ceny w sposób umożliwiający jej obiektywną weryfikację.

Jak jednoznacznie wynika z notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz z Informacji o wyniku postępowania, Zamawiający przeprowadził szczegółową analizę wszystkich przedstawionych wyjaśnień. Analiza ta nie wykazała pojedynczych błędów rachunkowych ani nieprawidłowości w zakresie poszczególnych kosztów. Wykazała natomiast powtarzający się sposób sporządzenia wyjaśnień, polegający na wskazywaniu końcowych wartości poszczególnych składników kalkulacji bez przedstawienia danych wejściowych, przyjętych założeń oraz metodologii obliczeń umożliwiających odtworzenie procesu kalkulacji. To właśnie ta okoliczność przesądziła o uznaniu, że Odwołujący nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Odwołujący nie odniósł się skutecznie do tej zasadniczej podstawy rozstrzygnięcia. W miejsce polemiki z ustaleniami Zamawiającego przedstawia własną ocenę obowiązków wykonawcy wynikających z art. 224 Pzp oraz własną interpretację zakresu informacji, jakie – jego zdaniem – powinny zostać uznane za wystarczające. Argumentacja ta nie prowadzi jednak do wykazania, że złożone wyjaśnienia umożliwiały Zamawiającemu przeprowadzenie obiektywnej weryfikacji sposobu ustalenia ceny.

Stanowisko Zamawiającego znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku KIO 3109/25 Izba podkreśliła, że ciężar wykazania realności ceny spoczywa na wykonawcy, a złożone wyjaśnienia muszą być konkretne, wyczerpujące i poparte danymi umożliwiającymi Zamawiającemu ocenę prawidłowości kalkulacji. Samo wskazanie końcowych wartości kosztów lub ogólne zapewnienia wykonawcy nie realizują obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp.

Analogicznie w wyroku KIO 579/26 Izba wskazała, że wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny nie mogą ograniczać się do deklaracji i zapewnień wykonawcy, lecz powinny zawierać konkretne informacje oraz dane pozwalające Zamawiającemu zweryfikować sposób ustalenia poszczególnych składników ceny.

Również w orzecznictwie podkreślono, że pojęcie „wykazania”, o którym mowa w art. 224 ust. 5 Pzp, oznacza obowiązek przedstawienia dowodów pozwalających na rzeczywistą weryfikację kalkulacji ceny, a nie jedynie jej uprawdopodobnienie. Zamawiający nie ma obowiązku zastępowania wykonawcy w wykonywaniu obowiązku dowodowego ani rekonstruowania kalkulacji na podstawie ogólnikowych wyjaśnień.

W konsekwencji Zamawiający, dokonując oceny wyjaśnień złożonych przez Odwołującego, zastosował dokładnie taki standard kontroli, jaki wynika zarówno z art. 224 Pzp, jak i z utrwalonego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej. Skoro przedstawione wyjaśnienia wraz z załączonymi informacjami nie pozwalały na obiektywną weryfikację sposobu ustalenia zaoferowanej ceny, Zamawiający był zobowiązany zastosować art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp i odrzucić ofertę Odwołującego.

Zarzut V

Zarzut został oparty na twierdzeniu, które nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji postępowania

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu, że w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 224 Pzp oczekiwał przedstawienia pełnej dokumentacji księgowej przedsiębiorstwa, w tym ksiąg rachunkowych, dokumentów kosztowych oraz innych wewnętrznych danych gospodarczych, które – zdaniem Odwołującego – stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Stanowisko to zostało oparte na błędnym odtworzeniu treści czynności podejmowanych przez Zamawiającego w

toku postępowania i nie znajduje potwierdzenia ani w treści wezwania z dnia 17.07.2026 r., ani w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień, ani w Informacji o wyniku postępowania. Na żadnym etapie postępowania Zamawiający nie formułował obowiązku przedstawienia pełnej dokumentacji finansowej przedsiębiorstwa ani nie uzależniał oceny wyjaśnień od przekazania całokształtu dokumentacji księgowej Odwołującego.

Treść wezwania jednoznacznie wskazuje, że Zamawiający oczekiwał przedstawienia takich informacji oraz takich dowodów, które umożliwią zweryfikowanie sposobu ustalenia poszczególnych składników kalkulacji ceny oferty. Każdy z elementów wezwania został odniesiony do konkretnego składnika kalkulacji i zmierzał do ustalenia danych wejściowych, przyjętych założeń oraz metodologii ich wykorzystania przy sporządzaniu oferty. Wezwanie nie zmierzało natomiast do uzyskania pełnego dostępu do dokumentacji przedsiębiorstwa ani do przeprowadzenia kompleksowej kontroli jego działalności gospodarczej. Dokumentacja postępowania jednoznacznie potwierdza taki zakres wezwania.

Analogiczne stanowisko zostało następnie przedstawione w notatce służbowej z analizy wyjaśnień oraz w Informacji o wyniku postępowania. Zamawiający konsekwentnie wskazywał, że nie kwestionuje źródeł danych wykorzystywanych przez Odwołującego, takich jak księgi rachunkowe, polisy ubezpieczeniowe, ewidencja środków trwałych czy inne dokumenty wewnętrzne przedsiębiorstwa. Przedmiotem oceny pozostawało wyłącznie to, czy Odwołujący wykazał, w jaki sposób dane te zostały wykorzystane przy sporządzeniu kalkulacji ceny odnoszącej się do przedmiotowego zamówienia oraz czy przedstawione wyjaśnienia pozwalają na odtworzenie procesu kalkulacji i jego obiektywną weryfikację.

Odwołujący błędnie utożsamia zatem obowiązek wykazania sposobu ustalenia ceny z obowiązkiem przedstawienia pełnej dokumentacji przedsiębiorstwa. Taki obowiązek nie został jednak sformułowany ani w treści wezwania, ani w żadnym innym dokumencie sporządzonym przez Zamawiającego w toku postępowania. Argumentacja przedstawiona w odwołaniu opiera się więc na założeniu, które nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentacji postępowania.

Już z tej przyczyny Zarzut V nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż został oparty na błędnym określeniu rzeczywistych motywów działania Zamawiającego, podczas gdy dokumentacja postępowania jednoznacznie potwierdza, że przedmiotem oceny była wyłącznie możliwość zweryfikowania sposobu ustalenia ceny zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp.

Powołanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa nie zwalnia wykonawcy z obowiązku wykazania realności ceny

Odwołujący podnosi, że część dokumentów stanowiących podstawę sporządzenia kalkulacji ceny obejmuje informacje wynikające z ksiąg rachunkowych, dokumentów finansowych oraz innych danych wewnętrznych przedsiębiorstwa, które – w jego ocenie – stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W konsekwencji wywodzi, że brak przedstawienia tych informacji nie może zostać poczytany na jego niekorzyść.

Stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie.

Przede wszystkim należy podkreślić, że ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje odrębny mechanizm ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 18 ust. 3 Pzp wykonawca może zastrzec informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, wykazując jednocześnie, że spełniają one przesłanki określone w przepisach ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Mechanizm ten służy właśnie temu, aby wykonawca mógł przedstawić Zamawiającemu dokumenty niezbędne do oceny oferty, przy jednoczesnym wyłączeniu ich jawności wobec pozostałych uczestników postępowania.

W niniejszej sprawie Odwołujący nie skorzystał z tej możliwości. W toku postępowania wyjaśniającego nie zastrzegł jako tajemnicy przedsiębiorstwa żadnej części złożonych wyjaśnień ani żadnego dokumentu mającego potwierdzać sposób kalkulacji ceny. Nie wskazał również Zamawiającemu, że określone informacje nie mogą zostać przedstawione z uwagi na ich poufny charakter ani nie wniósł o objęcie ich ochroną na podstawie art. 18 ust. 3 Pzp.

Argument dotyczący tajemnicy przedsiębiorstwa został podniesiony dopiero na etapie wniesienia odwołania. Nie może on zatem stanowić usprawiedliwienia niewykonania obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp ani podważać prawidłowości oceny dokonanej przez Zamawiającego na podstawie materiału przedstawionego w odpowiedzi na wezwanie.

Stanowisko Zamawiającego znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby

Odwoławczej. W wyroku KIO 1692/22 Izba wskazała, że wykonawca może objąć wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny oraz załączone do nich dokumenty ochroną jako tajemnicę przedsiębiorstwa, jednak okoliczność ta nie zwalnia go z obowiązku przedstawienia Zamawiającemu informacji i dowodów pozwalających na ocenę realności zaofferowanej ceny. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa nie może prowadzić do ograniczenia możliwości wykonania

przez Zamawiającego obowiązków wynikających z art. 224 Pzp.

Analogiczne stanowisko wyrażono w wyroku KIO 2304/21, w którym Izba podkreśliła, że wykonawca nie może skutecznie powoływać się na poufny charakter dokumentów jako uzasadnienie ich nieprzedłożenia Zamawiającemu, skoro przepisy ustawy przewidują instrument umożliwiający jednocześnie przedstawienie tych dokumentów oraz objęcie ich ochroną przed ujawnieniem innym wykonawcom.

W realiach niniejszej sprawy Odwołujący nie wykorzystał przewidzianego przez ustawę mechanizmu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, a następnie dopiero w odwołaniu próbował usprawiedliwić brak przedstawienia informacji niezbędnych do weryfikacji sposobu ustalenia ceny. Taka argumentacja nie może odnieść skutku, gdyż prowadziłaby do faktycznego wyłączenia obowiązku dowodowego wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp oraz pozbawienia Zamawiającego możliwości przeprowadzenia rzetelnej oceny złożonych wyjaśnień.

Podsumowanie stanowiska Zamawiającego co do zarzutu V

Argumentacja przedstawiona przez Odwołującego w ramach Zarzutu V nie podważa prawidłowości czynności Zamawiającego dokonanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zarzut ten został oparty na dwóch błędnych założeniach, które nie znajdują potwierdzenia w dokumentacji postępowania.

Po pierwsze, Odwołujący błędnie przypisuje Zamawiającemu oczekiwanie przedstawienia pełnej dokumentacji księgowej oraz całokształtu dokumentacji przedsiębiorstwa. Tymczasem z treści wezwania z dnia 17.07.2026 r., notatki służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz Informacji o wyniku postępowania jednoznacznie wynika, że Zamawiający oczekiwał wyłącznie takich informacji i dowodów, które pozwalały zweryfikować sposób ustalenia poszczególnych składników kalkulacji ceny oraz ocenić, czy przedstawione wyjaśnienia umożliwiają odtworzenie procesu kalkulacji. Dokumentacja postępowania nie potwierdza twierdzenia, że Zamawiający żądał przedstawienia pełnej dokumentacji finansowej przedsiębiorstwa.

Po drugie, Odwołujący dopiero na etapie wniesienia odwołania powołał się na tajemnicę przedsiębiorstwa jako przyczynę nieprzedstawienia części informacji stanowiących podstawę kalkulacji ceny. W toku postępowania wyjaśniającego nie skorzystał jednak z instrumentu przewidzianego w art. 18 ust. 3 Pzp, nie zastrzegł żadnych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa oraz nie wskazał, że poufny charakter dokumentów uniemożliwia ich przekazanie Zamawiającemu. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny zasadności zarzutu, ponieważ Zamawiający dokonywał oceny wyłącznie na podstawie materiału przedstawionego przez Odwołującego w odpowiedzi na wezwanie.

Podkreślenia wymaga, że Zamawiający nie kwestionował prawa Odwołującego do ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Oceniał jedynie, czy wykonawca wykonał obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez przedstawienie wyjaśnień i dowodów umożliwiających obiektywną weryfikację sposobu ustalenia zaoferowanej ceny. Obowiązek ten nie został wykonany, a późniejsze powołanie się na poufny charakter części informacji nie może prowadzić do zmiany oceny prawidłowości czynności Zamawiającego dokonanej na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach postępowania.

Stanowisko Zamawiającego znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, zgodnie z którym możliwość objęcia wyjaśnień i dokumentów ochroną jako tajemnicy przedsiębiorstwa nie zwalnia wykonawcy z obowiązku przedstawienia Zamawiającemu materiału pozwalającego na ocenę realności zaoferowanej ceny. Ciężar wykazania okoliczności uzasadniających przyjętą kalkulację spoczywa bowiem na wykonawcy i nie może zostać uchylony przez samo powołanie się na poufny charakter informacji.

W konsekwencji argumentacja Odwołującego nie podważa ustaleń faktycznych stanowiących podstawę odrzucenia jego oferty ani prawidłowości zastosowania art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Zarzut V jako nieznajdujący potwierdzenia w dokumentacji postępowania podlega oddaleniu w całości.

Zarzut VI

Zarzut błędnie utożsamia zasadę efektywności z obowiązkiem wyboru oferty o najniższej cenie

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp, twierdząc, że odrzucenie jego oferty oraz wybór oferty droższej narusza zasadę efektywności wydatkowania środków publicznych oraz prowadzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Argumentacja ta opiera się na założeniu, że skoro oferta Odwołującego była najtańsza oraz mieściła się w kwocie pierwotnie przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia, to Zamawiający był zobowiązany do jej wyboru. Stanowisko to nie znajduje oparcia ani w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych, ani w okolicznościach niniejszego postępowania.

Argumentacja Odwołującego została oparta na błędnym założeniu, że jego oferta powinna nadal uczestniczyć w

ocenie ofert i być porównywana z ofertą wybraną przez Zamawiającego. Założenie to jest nieprawidłowe. W chwili dokonywania wyboru oferty najkorzystniejszej oferta Odwołującego została już odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp. Tym samym nie mogła stanowić przedmiotu dalszej oceny ani być porównywana z ofertą wybranego wykonawcy. Zarzut naruszenia art. 17 Pzp został zatem oparty na błędnym założeniu co do stanu prawnego oferty Odwołującego na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący całkowicie pomija, że zasada efektywności wyrażona w art. 17 Pzp nie funkcjonuje w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy. Zamawiający jest zobowiązany do wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert, które nie podlegają odrzuceniu. Oferta, wobec której zachodzą przesłanki odrzucenia określone w ustawie, nie może zostać wybrana wyłącznie z tego powodu, że zawiera najniższą cenę.

Zasada efektywności nie ma charakteru samoistnego i nie może stanowić podstawy do pominięcia bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Przeciwnie, realizacja zasady efektywności następuje wyłącznie poprzez prowadzenie postępowania zgodnie z przepisami ustawy, w tym z zachowaniem obowiązku odrzucenia oferty, wobec której zachodzą ustawowe przesłanki określone w art. 226 Pzp. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do niedopuszczalnego wniosku, że względy ekonomiczne mogłyby uzasadniać wybór oferty podlegającej odrzuceniu.

W niniejszym postępowaniu oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp, ponieważ złożone wyjaśnienia nie wykazały realności zaoferowanej ceny. Skoro oferta podlegała odrzuceniu z przyczyn określonych w ustawie, nie mogła uczestniczyć w dalszej ocenie ofert i nie mogła zostać wybrana jako oferta najkorzystniejsza, niezależnie od wysokości zaoferowanej ceny.

Twierdzenie Odwołującego prowadziłoby w istocie do wniosku, że Zamawiający powinien pominąć obowiązek wynikający z art. 224 oraz art. 226 Pzp wyłącznie dlatego, że oferta zawiera najniższą cenę. Taka interpretacja pozostawałaby w oczywistej sprzeczności z systematyką ustawy oraz zasadą legalizmu obowiązującą Zamawiającego jako jednostkę sektora finansów publicznych.

Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia nie stanowi kryterium wyboru oferty i nie ogranicza uprawnienia Zamawiającego do zwiększenia środków

Argumentacja Odwołującego opiera się również na błędnym utożsamieniu kwoty, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia przed otwarciem ofert, z maksymalną dopuszczalną wartością zamówienia oraz z kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej.

Stanowisko to nie znajduje żadnego oparcia w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych.

Kwota podawana przez Zamawiającego przed otwarciem ofert stanowi informację o wysokości środków zabezpieczonych na realizację zamówienia na danym etapie postępowania. Nie stanowi ona jednak kryterium oceny ofert ani nie wyznacza nieprzekraczalnej granicy, powyżej której Zamawiający nie może dokonać wyboru oferty.

Ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje możliwość zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zamówienia przed dokonaniem wyboru oferty najkorzystniejszej, jeżeli Zamawiający dysponuje możliwością zapewnienia dodatkowego finansowania.

W niniejszym postępowaniu właśnie taka sytuacja miała miejsce. Po zakończeniu badania i oceny ofert Zamawiający zwiększył środki przeznaczone na realizację zamówienia do wysokości umożliwiającej udzielenie zamówienia wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Okoliczność ta została jednoznacznie wskazana w Informacji o wyniku postępowania. Tym samym Zamawiający dokonał wyboru oferty, dysponując zabezpieczonymi środkami finansowymi na realizację zamówienia.

W konsekwencji argumentacja Odwołującego oparta na porównaniu ceny jego oferty z kwotą pierwotnie przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia pozostaje bez znaczenia dla oceny zgodności czynności Zamawiającego z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Odwołujący całkowicie pomija, że obowiązkiem Zamawiającego nie jest wybór oferty o najniższej cenie, lecz wybór oferty najkorzystniejszej spośród ofert, które nie podlegają odrzuceniu. W niniejszym postępowaniu oferta Odwołującego została skutecznie odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp, wobec czego nie mogła być przedmiotem dalszej oceny ani zostać wybrana jako oferta najkorzystniejsza.

Stanowisko Zamawiającego znajduje potwierdzenie zarówno w przepisach ustawy, jak i w stanowisku Urzędu Zamówień Publicznych, zgodnie z którym zasada efektywności nie oznacza obowiązku wyboru oferty o najniższej cenie. Efektywność wydatkowania środków publicznych realizowana jest poprzez udzielenie zamówienia wykonawcy

wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, po przeprowadzeniu pełnego badania i oceny ofert oraz wyeliminowaniu ofert podlegających odrzuceniu.

Również w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że obowiązek przestrzegania zasad określonych w art. 17 Pzp nie może prowadzić do pominięcia przepisów nakazujących odrzucenie oferty. Zamawiający jest zobowiązany wyeliminować z postępowania ofertę, wobec której zachodzą ustawowe przesłanki odrzucenia, niezależnie od wysokości zaoferowanej ceny. Sama cena oferty nie może uzasadniać wyboru oferty, która podlega odrzuceniu na podstawie przepisów ustawy.

W konsekwencji twierdzenie Odwołującego, jakoby wybór oferty Konsorcjum naruszał art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp, stanowi następstwo błędnego założenia, że najniższa cena sama w sobie przesądza o obowiązku wyboru oferty. Ustawa Prawo zamówień publicznych nie przewiduje takiej zasady. Przeciwnie, Zamawiający jest zobowiązany do wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu. Obowiązku tego Zamawiający w niniejszym postępowaniu dochował, wobec czego Zarzut VI nie zasługuje na uwzględnienie.

Stanowisko Zamawiającego znajduje potwierdzenie zarówno w przepisach ustawy, jak i w komentarzu Urzędu Zamówień Publicznych do art. 17 Pzp. W komentarzu tym wskazano, że zasada efektywności nie może być utożsamiana wyłącznie z wyborem oferty o najniższej cenie. Jej istotą jest udzielenie zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość oraz najlepsze efekty zamówienia w ramach środków, którymi dysponuje Zamawiający, przy jednoczesnym zachowaniu wszystkich wymogów przewidzianych ustawą. Jednocześnie art. 17 ust. 2 Pzp jednoznacznie stanowi, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, co oznacza, że realizacja zasady efektywności nie może następować z pominięciem przepisów regulujących badanie i ocenę ofert oraz obowiązek odrzucenia ofert podlegających eliminacji.

Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku KIO 711/23 Izba nie podzieliła zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 Pzp, wskazując, że ocena zgodności działań Zamawiającego z zasadą efektywności nie może być dokonywana w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy regulujących przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Podobnie w wyroku KIO 5663/25 Izba wskazała, że zasady efektywności nie można rozumieć jako obowiązku wyboru oferty o najniższej cenie. Jednocześnie potwierdziła, że zwiększenie przez Zamawiającego kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia jest dopuszczalne na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych i samo w sobie nie może być uznane za naruszenie przepisów ustawy. Izba podkreśliła również, że zasada efektywności realizowana jest poprzez wybór wykonawcy zgodnie z przepisami ustawy, a nie wyłącznie poprzez wybór oferty z najniższą ceną.

W niniejszej sprawie Zamawiający postąpił dokładnie w taki sposób. Po przeprowadzeniu procedury określonej w art. 224 Pzp oraz stwierdzeniu, że Odwołujący nie wykazał realności zaoferowanej ceny, był zobowiązany do odrzucenia jego oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Dopiero spośród ofert niepodlegających odrzuceniu dokonano wyboru oferty najkorzystniejszej. Nie sposób zatem podzielić stanowiska Odwołującego, jakoby sam fakt zaoferowania niższej ceny lub zmieszczenia się w pierwotnie zabezpieczonych środkach finansowych przesądzał o obowiązku wyboru jego oferty.

W konsekwencji twierdzenie Odwołującego, jakoby wybór oferty Konsorcjum naruszał art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp, stanowi następstwo błędnego założenia, że najniższa cena sama w sobie przesądza o obowiązku wyboru oferty. Ustawa Prawo zamówień publicznych nie przewiduje takiej zasady. Przeciwnie, Zamawiający jest zobowiązany do wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu. Obowiązku tego Zamawiający w niniejszym postępowaniu dochował, wobec czego Zarzut VI nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut VII

naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp

Art. 239 ust. 1 Pzp znajduje zastosowanie wyłącznie do ofert niepodlegających odrzuceniu

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 239 ust. 1 Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty Konsorcjum: Waleckie Towarzystwo Przewozowe „L&S” G.L. Spółka Jawna oraz Waleckie Towarzystwo Przewozowe G.L. jako oferty najkorzystniejszej, twierdząc jednocześnie, że jego oferta powinna zostać uznana za ofertę najkorzystniejszą.

Zarzut ten nie ma jednak charakteru samodzielnego. Jego zasadność pozostaje całkowicie uzależniona od skuteczności wcześniejszych zarzutów odnoszących się do czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz czynności podjętych przez Zamawiającego w toku badania i oceny ofert.

Odwołujący opiera swoją argumentację na błędnym założeniu, że jego oferta powinna nadal uczestniczyć w ocenie ofert i być porównywana z ofertą wybranego wykonawcy. Założenie to pozostaje niezgodne z przebiegiem postępowania. W chwili dokonywania wyboru oferty najkorzystniejszej oferta Odwołującego została już skutecznie odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp. Tym samym nie mogła uczestniczyć w dalszej ocenie ofert ani stanowić podstawy porównania z ofertą wybraną przez Zamawiającego.

Art. 239 ust. 1 Pzp nakłada na Zamawiającego obowiązek wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert podlegających ocenie zgodnie z kryteriami określonymi w dokumentach zamówienia. Przepis ten znajduje zastosowanie dopiero po zakończeniu etapu badania ofert oraz po wyeliminowaniu ofert, wobec których zachodzą ustawowe przesłanki odrzucenia.

W niniejszym postępowaniu Zamawiający przeprowadził pełne badanie wszystkich złożonych ofert, dokonał ich oceny zgodnie z przepisami ustawy oraz postanowieniami Specyfikacji Warunków Zamówienia, a następnie odrzucił ofertę Odwołującego z przyczyn szczegółowo przedstawionych w Informacji o wyniku postępowania. Dopiero po zakończeniu tego etapu Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert pozostających w postępowaniu.

W konsekwencji nie można skutecznie zarzucać naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp wyłącznie z tego powodu, że oferta Odwołującego nie została wybrana, skoro wcześniej została zgodnie z ustawą wyeliminowana z postępowania.

Wybór oferty Konsorcjum stanowił konsekwencję prawidłowo zakończonego badania i oceny ofert

Odwołujący nie wykazał istnienia żadnej samodzielnej przesłanki odrzucenia oferty Konsorcjum ani okoliczności świadczących o jej niezgodności z ustawą lub dokumentami zamówienia. Argumentacja odwołania koncentruje się przede wszystkim na kwestionowaniu czynności odrzucenia własnej oferty oraz czynności poprawiania omyłek rachunkowych w ofercie Konsorcjum. Nie wykazano natomiast, aby oferta wybranego wykonawcy podlegała odrzuceniu na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Jak wykazano w poprzednich częściach niniejszego stanowiska, Zamawiający prawidłowo przeprowadził procedurę określoną w art. 224 Pzp, dokonał rzetelnej oceny wyjaśnień złożonych przez Odwołującego oraz zasadnie odrzucił jego ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp. Jednocześnie czynności związane z poprawianiem omyłek rachunkowych w ofercie Konsorcjum zostały dokonane zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp. Szczegółowe stanowisko Zamawiającego w tym zakresie zostało przedstawione w odpowiedzi na zarzut dotyczący poprawiania omyłek rachunkowych.

W tych okolicznościach wybór oferty Konsorcjum stanowił bezpośrednią konsekwencję prawidłowo przeprowadzonego badania i oceny ofert oraz wykonania obowiązków wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający był zobowiązany dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu i obowiązek ten zrealizował zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp.

Nie sposób również podzielić argumentacji Odwołującego odwołującej się do okoliczności, że usługi przewozowe na rzecz Gminy Wałcz były wykonywane przez Konsorcjum w poprzednich latach. Okoliczność ta pozostaje całkowicie irrelevantna dla oceny legalności czynności podjętych przez Zamawiającego w niniejszym postępowaniu. Fakt realizacji wcześniejszych zamówień przez określonego wykonawcę nie stanowił kryterium oceny ofert, nie był przedmiotem badania prowadzonego przez Zamawiającego i nie miał żadnego wpływu na wynik postępowania.

Każde postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ma charakter odrębny i podlega samodzielnej ocenie na podstawie dokumentacji zgromadzonej w danym postępowaniu, treści złożonych ofert, wyjaśnień wykonawców oraz okoliczności istniejących na dzień podejmowania poszczególnych czynności. Wyniki wcześniejszych postępowań, wybór wykonawcy w latach ubiegłych czy sposób realizacji poprzednich umów nie mogły wpływać na ocenę ofert złożonych w niniejszym postępowaniu ani zwalniać Zamawiającego z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Przedmiotem kontroli Krajowej Izby Odwoławczej jest zgodność z przepisami ustawy czynności podjętych przez Zamawiającego w niniejszym postępowaniu. Próba przenoszenia argumentacji odnoszącej się do wcześniejszych postępowań nie może prowadzić do podważenia legalności czynności Zamawiającego opartych na materiale dowodowym zgromadzonym wyłącznie w tym postępowaniu.

W konsekwencji brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że Zamawiający naruszył art. 239 ust. 1 Pzp. Przeciwnie, dokonując wyboru oferty Konsorcjum spośród ofert niepodlegających odrzuceniu, Zamawiający zrealizował obowiązek wynikający z tego przepisu, a czynność wyboru oferty najkorzystniejszej stanowiła naturalne i obligatoryjne

następstwo prawidłowo zakończonego etapu badania i oceny ofert.

Wniosek końcowy

Mając na uwadze całokształt okoliczności faktycznych i prawnych niniejszej sprawy, Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Przeprowadzona analiza wszystkich zarzutów odwołania prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Odwołujący nie wykazał, aby którakolwiek z czynności podjętych przez Zamawiającego naruszała przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Argumentacja przedstawiona w odwołaniu stanowi w istocie polemikę z prawidłowo udokumentowaną oceną wyjaśnień złożonych w trybie art. 224 Pzp oraz z czynnościami podjętymi przez Zamawiającego w toku badania i oceny ofert, nie podważając jednak ustaleń faktycznych stanowiących podstawę odrzucenia oferty Odwołującego.

Jak wykazano w niniejszej odpowiedzi, Zamawiający prawidłowo wszczął procedurę wyjaśniającą na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, wyznaczył Odwołującemu odpowiedni termin na złożenie wyjaśnień, a następnie dokonał ich szczegółowej i kompleksowej analizy. Ocena ta została udokumentowana w notatce służbowej sporządzonej po analizie wyjaśnień oraz znalazła pełne odzwierciedlenie w Informacji o wyniku postępowania. Stanowisko prezentowane w niniejszej odpowiedzi nie stanowi zatem nowej argumentacji tworzonej na potrzeby postępowania odwoławczego, lecz rozwinięcie motywów, które legły u podstaw czynności odrzucenia oferty i zostały przedstawione Odwołującemu jeszcze przed wniesieniem odwołania.

Odwołujący nie wykazał również, aby Zamawiający naruszył przepisy regulujące badanie i ocenę ofert, poprawienie omyłek rachunkowych, wybór oferty najkorzystniejszej czy zasady prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zarzuty dotyczące wyboru oferty Konsorcjum oraz odwoływanie się do okoliczności związanych z wcześniejszą realizacją usług przewozowych pozostają bez znaczenia dla oceny legalności czynności podjętych w niniejszym postępowaniu, które podlega samodzielnej ocenie na podstawie zgromadzonej dokumentacji.

Odwołujący pomija przy tym, że przedmiotem kontroli Krajowej Izby Odwoławczej jest wyłącznie ocena zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych czynności Zamawiającego podjętych w niniejszym postępowaniu. Próba przenoszenia argumentacji odnoszącej się do wcześniejszych postępowań nie może prowadzić do podważenia prawidłowości czynności Zamawiającego, które zostały podjęte na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego wyłącznie w tym postępowaniu.

W rzeczywistości zasadniczy przedmiot sporu sprowadza się do oceny, czy Odwołujący wykonał obowiązek wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp poprzez przedstawienie wyjaśnień oraz dowodów umożliwiających obiektywną weryfikację sposobu ustalenia zaoferowanej ceny. Jak wykazano zarówno w toku postępowania o udzielenie zamówienia, jak i w niniejszej odpowiedzi na odwołanie, obowiązek ten nie został wykonany. W konsekwencji Zamawiający był zobowiązany do odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Wybór oferty najkorzystniejszej został natomiast dokonany zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp, po zakończeniu badania i oceny ofert oraz spośród ofert niepodlegających odrzuceniu. Zamawiający dochował wszystkich obowiązków wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, prowadząc postępowanie z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Wobec powyższego brak jest podstaw do uwzględnienia któregośkolwiek z zarzutów podniesionych przez Odwołującego. Wszystkie czynności Zamawiającego zostały podjęte zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, znajdują oparcie w zgromadzonej dokumentacji postępowania oraz pozostają zgodne z utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej.

Natomiast wobec istotnego interesu publicznego dotyczącego najmłodszych, działając na podstawie art. 578 ust. 1 Pzp, Zamawiający na marginesie i odrębnie od niniejszego postępowania złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 Pzp. Bowiem nie zawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, co wypełnia przesłankę zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 1 p.z.p. uchylenia zakazu zawarcia umowy przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Złożone w sprawie odwołanie w świetle powyższego uznać należy za złożone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Jednak nie powinno to rodzić negatywnych konsekwencji na zapewnienie realizacji ustawowego

obowiązku Gminy polegającego na organizacji bezpłatnego dowozu uczniów do placówek oświatowych zgodnie z art. 39 ustawy - Prawo oświatowe, tak jak zapewnienie dzieciom rzeczywistego dostępu do edukacji poprzez umożliwienie realizacji obowiązku szkolnego od pierwszego dnia roku szkolnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa uczniom podczas dojazdu do szkół oraz ciągłości wykonywania zadania publicznego przez Gminę.

Mając powyższe na uwadze, Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w całości, bowiem należy uznać, że wszystkie czynności w ramach postępowania przetargowego zostały przez Zamawiającego dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W tym stanie rzeczy należy uznać, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Wobec powyższego wnoszę jak w petitum."

Zamawiający powołał się na następujące dowody.

1. Wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty z 17.07.2026 r.;
2. Odpowiedź na wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty 21.07.2026 r.;
3. Informacja o wyniku postępowania z 30.07.2026 r.;
4. Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu oferty z 4 sierpnia 2021 r.;
5. Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z 22 lipca 2022 r.;
6. Informacja o wyniku postępowania z 27 lipca 2023 r.;
7. Ogłoszenie o wyniku postępowania „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Walcz w roku szkolnym 2024/2025 - przewozy regularne”;
8. Ogłoszenie o wyniku postępowania „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Walcz w roku szkolnym 2025/2026 – przewozy regularne”.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności w oparciu o treść akt sprawy odwoławczej, w tym treść Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej SWZ, odwołania, oferty Odwołującego wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z dnia 17 lipca 2026 r., wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z dnia 21 sierpnia 2026 r., informacji z otwarcia ofert, na podstawie odpowiedzi Zamawiającego na odwołanie z dnia 19 sierpnia 2026 r., jak również na podstawie złożonych wyjaśnień Izba postanowiła odwołanie oddalić.

Odwołanie nie zawierało braków formalnych, wpis został przez Odwołującego uiszczony, zatem odwołanie podlegało rozpoznaniu. Izba nie stwierdziła przesłanek do jego odrzucenia.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Izba nie doszukała się w działaniach Zamawiającego naruszenia przepisów art. 16 pkt 1 i 3, art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 224 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 i pkt 10, art. 239 ust. 1 ustawy Pzp.

Rozpoznając istotę sprawy należy wskazać, że zasadniczym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia była kwestia oceny czy Zamawiający był zobowiązany do odrzucenia oferty Przystępującego z powodu złożenia oferty w warunkach domniemania istnienia rażąco niskiej ceny.

Przechodząc do rozpoznania zarzutu I i II dotyczącego zbyt krótkiego czasu na złożenie wyjaśnień i dowodów w odniesieniu do wezwania Zamawiającego skierowanego do Odwołującego do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny oraz w zakresie bezpodstawnego prowadzenia przez Zamawiającego postępowania wyjaśniającego rażąco niską cenę wobec oferty Odwołującego Izba uznała je za spóźnione, bowiem Odwołujący powziął wiadomość o treści wezwania w dniu 17 lipca 2026 r., które obecnie kwestionuje, podczas gdy odwołanie wniósł dopiero w dniu 4 sierpnia 2026 r.

Z tych samych przyczyn nie potwierdził się również zarzut V bezpodstawnego zobowiązania Odwołującego do przedstawienia pełnej dokumentacji wewnętrznej przedsiębiorstwa, w tym szczegółowych danych wynikających z ksiąg rachunkowych, dokumentów kosztowych oraz wewnętrznych założeń gospodarczych.

Zgodnie z art. 515 ust. 3 pkt 2) ustawy Pzp odwołanie w przypadkach innych niż określone w ust. 1 i 2 wnosi się w terminie 5 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, w przypadku zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne.

W związku z tym należało stwierdzić, że w dniu 22 lipca 2026 r. nastąpił upływ terminu do wniesienia środka ochrony prawnej dotyczący czynności Zamawiającego odnoszącej się do treści wezwania Odwołującego do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

Innymi słowy Odwołujący nie skarżąc odwołaniem wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w powołanym wyżej terminie prawa był związany jego treścią i wobec tego zobowiązany był do złożenia stosownych wyjaśnień i

dowodów odpowiadających temu wezwaniu.

W dalszej kolejności należy wskazać, że stosownie do przepisu art.224 ust.1 ustawy Pzp jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym **złożenia dowodów** w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Jednocześnie w ust.2 tego przepisu ustawodawca przewidział, że w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.

Według zapatrywania Izby – Odwołujący nie sprostął ciężarowi dowodu określonego przez Zamawiającego, bowiem przedstawił on jedynie wynik kalkulacyjny, a nie dane wyjściowe do samej kalkulacji, czego zażądał Zamawiający.

Podkreślenia wymaga również, że Odwołujący nie złożył jakichkolwiek dowodów potwierdzających kalkulację, pomimo obowiązku wynikającego z samego wezwania Zamawiającego, a także z brzemienia powołanego wyżej art.224 ust.1 ustawy Pzp.

Z tych powodów Izba uznała zarzut IV za chybiony, bowiem ocena Zamawiającego wyjaśnień złożonych przez Odwołującego w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia ceny uwzględniała okoliczność, że wyjaśnienia te nie były wyczerpujące i nie poparte stosownymi wyliczeniami oraz dowodami potwierdzającymi realność zaoferowanej ceny i możliwość należytego wykonania zamówienia za zaoferowanym wynagrodzeniem.

Z tych względów Izba doszła do wniosku, że Zamawiający miał dostateczną podstawę do zastosowania przepisu art.226 ust.6 ustawy Pzp stosownie, do którego 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.

W konsekwencji Zamawiający był zobowiązany do skorzystania z przepisu art. 226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Za nieuzasadniony Izba uznała również zarzut III odwołania z tego powodu, że sama różnica pomiędzy ceną oferty wykonawcy konkurencyjnego podana przez Zamawiającego na otwarciu ofert w stosunku do ceny oferty tego samego wykonawcy stwierdzona przy wyborze najkorzystniejszej oferty nie przesądza o możliwości wystąpienia błędu w obliczeniu ceny.

W myśl przepisu art. 223 ust.2 pkt 2) ustawy Pzp Zamawiający poprawia w ofercie oczywiste omyłki rachunkowe, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona.

Odwołujący w uzasadnieniu odwołania nie wykazał, że dokonane przez Zamawiającego poprawki działań arytmetycznych w cenach wykonawcy konkurencyjnego zostały dokonane w sposób nieprawidłowy.

Mając to na uwadze należało przyjąć, że Zamawiający nie miał dostatecznej podstawy prawnej do zastosowania przepisu art.226 ust.1 pkt. 10 ustawy Pzp, który normuje, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Według zapatrywania Izby – nie jest również trafne powołanie się przez Odwołującego w ramach zarzutu VI na naruszenie przez Zamawiającego przepisu art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, bowiem przepis ten nie może być interpretowany w oderwaniu od innych przepisów ustawy Pzp, w tym również normy prawnej wynikającej z ust.2 powołanego wyżej przepisu nakazującego udzielanie zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a nie temu, który złożył ofertę z rażąco niską ceną.

Ostatecznie, Izba doszła do przekonania, że wynikowy zarzut VII jest również bezzasadny, zważywszy, że

Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Izba nie przyznała kosztów zastępstwa prawnego Zamawiającemu z tego powodu, że zarówno ustawa Pzp, jak i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania **nie zna instytucji zasądzenia kosztów postępowania w zakresie zastępstwa prawnego/procesowego według norm przepisanych i powyższe regulacje prawne nie zawierają odesłania na grunt przepisów kodeksu postępowania cywilnego.**

Wymaga podkreślenia, że stosownie do § 5 pkt 2 lit.b cyt. wyżej rozporządzenia do kosztów postępowania odwoławczego, zwanych dalej „kosztami”, zalicza się uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, a w okolicznościach, o których mowa odpowiednio w , oraz i pkt 4, koszty uczestnika postępowania odwoławczego, który przystąpił po stronie zamawiającego i wniósł sprzeciw, w wysokości określonej **na podstawie rachunków lub spisu kosztów**, złożonych do akt sprawy, obejmujące: wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych.

W tym stanie rzeczy Izba na podstawie art. 553 ustawy Pzp postanowiła oddalić odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 i art.576 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania .

Przewodniczący: