

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 lipca 2026 r. przez wykonawcę: **M.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Projektowa F11 M.F.,**

ul. Grochowska 6B, 31-521 Kraków w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Gmina Miasto Płońsk reprezentowana przez Burmistrza Miasta Płońsk, ul. Płocka 39, 09-100 Płońsk,**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś., ul. Ślaska 2 lok. 1–4, 06-400 Ciechanów** ogłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 3407/26 po stronie zamawiającego,

orzeka:

- 1. uwzględnić odwołanie w zakresie zarzutów nr 1, nr 3 i nr 4 odwołania i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty złożonej przez wykonawcę P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś. z siedzibą w Ciechanowie oraz powtórzenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej; w pozostałym zakresie oddala odwołanie;**
- 2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża w części $\frac{3}{4}$ wykonawcę: P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś., ul. Ślaska 2 lok. 1–4, 06-400 Ciechanów oraz w części $\frac{1}{4}$ wykonawcę: M.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Projektowa F11 M.F., ul. Grochowska 6B, 31-521 Kraków, i:**
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: M.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Projektowa F11 M.F., ul. Grochowska 6B, 31-521 Kraków tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę: M.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Projektowa F11 M.F., ul. Grochowska 6B, 31-521 Kraków z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę: P.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś., ul. Ślaska 2 lok. 1–4, 06-400 Ciechanów z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika;**
 - 2.2. zasądza kwotę 15 750 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt złotych zero groszy) od wykonawcy: P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś., ul. Ślaska 2 lok. 1–4, 06-400 Ciechanów na rzecz wykonawcy: M.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Projektowa F11 M.F., ul. Grochowska 6B, 31-521 Kraków stanowiącą należną część poniesionych kosztów postępowania odwoławczego.**

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

Przewodniczący:

Sygn. akt: KIO 3407/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Gmina Miasto Płońsk, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ((tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 793) w przedmiocie: „Opracowanie dokumentacji technicznej w ramach zadania pn. Budowa schronu z funkcją strzelnicy przy ul. Pułtuskiej w Płońsku”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 24 kwietnia 2026 r. pod numerem 281947-2026.

Informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej została przekazana wykonawcom przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w dniu 3 lipca 2026 r.

Wykonawca M.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Projektowa F11 M.F. z siedzibą w Krakowie wniósł odwołanie wobec:

- 1) czynności wyboru jako najkorzystniejszej - oferty ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś.;
- 2) zaniechania odrzucenia tej oferty, pomimo że wykonawca nie wykazał, iż zaoferowana przez niego cena nie ma charakteru rażąco niskiego i jest zgodna z wymogami SWZ;
- 3) nieprawidłowego badania i oceny oferty złożonej przez ww. wykonawcę i nieprawidłowego uznania, że oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej; wykonawca wywiązał się z obowiązku wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny; wykonawca przedłożył odpowiednie wyjaśnienia zaoferowanej ceny oraz dowody, które potwierdzają, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Odwolujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty ALFA PROJEKT, mimo że wykonawca nie wykazał, iż cena 718 320,00 zł brutto została skalkulowana w sposób realny, kompletny i umożliwiający należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia, a przedstawione wyjaśnienia oraz dowody nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny.
- 2)art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, w zw. z art. 239 Pzp w zw. z art. 16 i art. 17 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ALFA PROJEKT pomimo, iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia w szczególności z postanowieniami SWZ wraz z załącznikami. Cena oferty nie uwzględnia wszystkich wymagań opisanych w SWZ, jak również wymagań wynikających z odrębnych przepisów jak przepisy regulujące uprawnienia pracownicze.
- 3)art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez skierowanie do ALFA PROJEKT ponownego wezwania, które nie służyło wyłącznie wyjaśnieniu nowych wątpliwości lub doprecyzowaniu rzetelnych wyjaśnień pierwotnych, lecz umożliwiło wykonawcy zastąpienie pierwotnej kalkulacji nową, skorygowaną i rozszerzoną kalkulacją, przygotowaną po wskazaniu przez Zamawiającego konkretnych braków i rozbieżności.
- 4)art. 16 pkt 1–3 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez przeprowadzenie badania i oceny ofert z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności, a następnie wybór oferty, która podlegała odrzuceniu.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności wyboru oferty ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś. jako oferty najkorzystniejszej;
- powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz odrzucenia oferty ALFA PROJEKT na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp;
- obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego i zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztu wpisu w wysokości 15 000,00 zł, kosztów wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3 600,00 zł oraz udokumentowanych kosztów dojazdu na rozprawę;
- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w treści odwołania oraz wymienionych w wykazie załączników.

Odwolujący wyjaśnił, że złożona przez niego oferta uzyskała 79,91 pkt i została sklasyfikowana na drugim miejscu, bezpośrednio za ofertą ALFA PROJEKT, która uzyskała 100,00 pkt. Zamawiający nie odrzucił żadnej z sześciu ofert. W przypadku zgodnego z prawem odrzucenia oferty ALFA PROJEKT oferta Odwołującego stanie się ofertą najwyższej ocenioną. Zaniechanie odrzucenia oferty wybranej pozbawia Odwołującego realnej możliwości uzyskania zamówienia i naraża go na szkodę w postaci utraty przychodu i korzyści związanych z realizacją umowy.

Odwolujący wskazał, że wykonawca ALFA PROJEKT zaoferował wykonanie zamówienia za 718 320,00 zł brutto, tj. 584 000,00 zł netto. Wartość zamówienia ustalona przez Zamawiającego wynosiła 2 032 520,33 zł netto, tj. 2 500 000,00 zł brutto. Cena wybranej oferty jest zatem niższa od wartości zamówienia powiększonej o VAT o 71,27%. Jest ona również niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich sześciu ofert o 56,15%. Pozostałe ceny wynosiły: 1 079 999,04 zł, 1 349 925,00 zł, 1 789 650,00 zł, 1 994 691,00 zł i 2 896 650,00 zł brutto. Oferta ALFA PROJEKT jest więc nie tylko zdecydowanie niższa od szacowania Zamawiającego, lecz również wyraźnie odbiega od całego rozkładu cen rynkowych ujawnionego w postępowaniu.

Przedmiotem zamówienia jest kompletna dokumentacja projektowa obiektu łączącego funkcję schronu kategorii S-2 i strzelnicy, wraz z uzyskaniem wymaganych uzgodnień i decyzji oraz pełnieniem wielobranżowego nadzoru autorskiego. Zakres obejmuje co najmniej koncepcję programowo-przestrzenną, projekt zagospodarowania terenu, projekt architektoniczno-budowlany, projekt techniczny i wykonawczy wszystkich branż, dokumentację kosztorysową, STWiORB, aranżację wnętrz, projekt wyposażenia oraz inne opracowania wymagane przepisami lub przez organy opiniujące i administrację. Zakres przedmiotu zamówienia obejmuje:

- architekturę i konstrukcję, w tym rozwiązania właściwe dla budowli ochronnej;
- instalacje sanitarne, grzewcze, wentylację i klimatyzację w trybie użytkowym i ochronnym;
- instalacje elektryczne, teletechniczne, przeciwpożarowe i systemy bezpieczeństwa;

- filtrowentylację ochronną, hermetyzację oraz systemy awaryjne;
- technologię strzelnicy, zabezpieczenia balistyczne, akustykę i ochronę przed ekspozycją na ołów;
- badania, uzgodnienia, ekspertyzy, dokumentację kosztorysową i specyfikacje dla wszystkich branż;
- nadzór autorski projektantów wszystkich branż w okresie realizacji robót budowlanych.

Tak szeroki i interdyscyplinarny zakres wymaga wykazania kosztów pracy wielu specjalistów, koordynacji międzybranżowej, sprawdzeń projektowych, opracowań zewnętrznych oraz kosztów uzgodnień. Im bardziej złożony przedmiot zamówienia, tym większa powinna być szczegółowość wyjaśnień ceny.

Odwolujący wskazał, że w dniu 28 maja 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę ALFA PROJEKT do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów dotyczących wyliczenia ceny oferty lub jej istotnych części składowych. Zamawiający zażądał szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji przedstawiających sposób obliczenia ceny oraz wyjaśnień dotyczących kosztów pracy, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

W odpowiedzi wykonawca ALFA PROJEKT wraz z wyjaśnieniami złożył harmonogram zawierający szacowaną liczbę roboczogodzin, procentowe „zaangażowanie etapu” oraz przypisany „koszt wykonania etapu”. Suma kosztów wynosiła 465 000,00 zł netto, podczas gdy cena ofertowa wynosiła 584 000,00 zł netto. Przedstawiona w ramach wyjaśnień tabela nie ukazuje sposobu przejścia od kosztów do ceny i nie zawiera rzeczywistych stawek osobowych, kosztów poszczególnych specjalności ani kosztów podwykonawców.

Do wyjaśnień dołączono m.in. zestawienie urządzeń, deklarację ZUS DRA i fakturę za najem biura. Zdaniem Odwołującego, dokumenty te mogą potwierdzać posiadanie określonych zasobów lub ponoszenie kosztów ogólnych, lecz nie wykazują kosztu realizacji konkretnego zamówienia. Nie powiązano ich z poszczególnymi etapami, liczbą godzin, osobami ani branżami. Wykonawca nie przedstawił w treści wyjaśnień wszystkich elementów cenotwórczych oferty. Wykonawca nie przedstawił globalnej wyceny całości oferty z podziałem na prace, materiały, koszty umów o pracę oraz ryzyka. Wykonawca złożył w terminie wyjaśnienia, jednakże są one lakoniczne, oparte wyłącznie na oświadczeniach w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów prac oraz kolejnym oświadczeniu, iż wartość przyjęta do ustalenia ceny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Nie przedstawiono żadnych wyliczeń w tym zakresie.

Analizując koszty, pominięto tzw. ryzyka pracownicze:

- wypłaty wynagrodzenia chorobowego, przez okres pierwszych 33 dni, nieobecności choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną lub 14 dni, w przypadku osób, które ukończyły 50 lat;
- zapewnienia płatnego urlopu wypoczynkowego: 20 lub 26 dni w roku, w zależności od stażu pracy pracownika.

Wyjaśnienia nie zawierają minimalnego zakresu wymaganego ustawą Pzp art. 224 ust 4 w związku z art. 224 ust 3 pkt 4 i 6.

W ponownym wezwaniu z dnia 10 czerwca 2026 r. Zamawiający wprost stwierdził, że pierwsze wyjaśnienia są „bardzo ogólnikowe”, nie są spójne z harmonogramem, a z przedstawionych danych – nawet po powiększeniu ich o 20% zysku – nie da się dojść do ceny oferty. Zamawiający wskazał również niezgodność pozycji nadzoru autorskiego z § 7 ust. 2 wzoru umowy, zgodnie z którym wynagrodzenie za nadzór stanowi 10% wynagrodzenia. Treść ww. wezwania dowodzi, że nie chodziło o pojedynczą niejasność w rzetelnej kalkulacji. Zamawiający stwierdził brak podstawowej spójności ekonomicznej całych wyjaśnień. W takiej sytuacji art. 224 ust. 6 Pzp nakazywał odrzucenie oferty, ponieważ wykonawca nie udowodnił, że cena nie jest rażąco niska.

Odwolujący podniósł, że ustawa Pzp nie ustanawia bezwzględnego zakazu ponownego wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Dopuszczalność kolejnego wezwania ma jednak charakter wyjątkowy. Ponowne wezwanie może służyć wyjaśnieniu nowych wątpliwości albo doprecyzowaniu konkretnego elementu wyjaśnień, które już za pierwszym razem były rzetelne, spójne i oparte na ujawnionej metodologii. Nie może natomiast służyć umożliwieniu wykonawcy stworzenia od podstaw brakującej kalkulacji, naprawieniu błędów zasadniczych ani zastąpieniu pierwszej wersji wyjaśnień nową wersją przygotowaną po otrzymaniu od Zamawiającego instrukcji, co należy poprawić.

Pierwsze wyjaśnienia nie były rzetelne ani spójne oraz nie były poparte dowodami. Nie zawierały kompletnej struktury ceny i nie prowadziły wynikowo do ceny ofertowej. Zamawiający umożliwił wykonawcy ponowne skonstruowanie uzasadnienia ceny, wskazując na wadliwe elementy wyjaśnień, tj. rozbieżność sumy, brak wykazania odpowiedniego zysku, konieczność korekty wyceny nadzoru autorskiego. Skutkiem ponownego wezwania nie było doprecyzowanie pierwszych wyjaśnień, lecz ich materialna zmiana. Sam wykonawca nazwał drugie opracowanie „skorygowaną i rozszerzoną kalkulacją” oraz „nową tabelą”. Sformułowania te jednoznacznie potwierdzają, że przedmiotem drugiej odpowiedzi była korekta i zastąpienie dotychczasowego rachunku, a nie wyjaśnienie jego pojedynczych elementów. Taki sposób prowadzenia postępowania narusza zasadę równego traktowania wykonawców.

W drugiej odpowiedzi ALFA PROJEKT wskazał łączny koszt realizacji 486 666,67 zł netto, zysk 97 333,33 zł netto

oraz cenę 584 000,00 zł netto. Arytmetycznie wartości te sumują się prawidłowo. Nie oznacza to jednak, że wykazano realność kosztów. Prawidłowa kalkulacja powinna prowadzić od konkretnych nakładów do ceny: liczba osób × liczba godzin × stawka kosztowa, powiększona o koszty podwykonawców, opracowań zewnętrznych, uzgodnień, dojazdów, sprzętu, oprogramowania, kosztów ogólnych, rezerwy na ryzyko i zysku. Kalkulacja ALFA PROJEKT działa odwrotnie. Zdaniem Odwołującego, wykonawca przedstawił fikcyjną kalkulację „wsteczną”, arbitralne koszty etapów, sztuczne narzuty 20%, „okrągłe” wartości dopasowane do ceny ofertowej, brak jakichkolwiek dowodów kosztowych, brak stawek godzinowych, brak kosztów branżowych, brak kosztów badań geotechnicznych, archeologicznych, MWKZ, p.poż., wyposażenia strzelnicy.

Z zestawienia wykonawcy można wyprowadzić stawki jednostkowe, których wykonawca sam nie ujawnił. Pokazują one arbitralność przypisanych kwot. Z danych przedstawionych dla etapu obejmującego uzyskanie wymaganych zgód i decyzji administracyjnych wynika, że przewidziano 320 roboczogodzin oraz koszt wykonania etapu w wysokości 4 866,67 zł netto, tj. 15,21 zł netto na jedną roboczogodzinę. Nie jest to stawka wynagrodzenia pracownika wskazana wprost, lecz średni koszt jednej roboczogodziny wynikający z jego własnych danych. Wykonawca nie wyjaśnił, w jaki sposób tak ustalony koszt miałby pokrywać koszty osobowe, obciążenia pracodawcy, koszty biura, sprzętu, oprogramowania, administracji, dojazdów i pozostałe koszty organizacyjne, które – zgodnie z jego oświadczeniem – mają być zawarte w kosztach każdego etapu. Jednocześnie analogiczny iloraz dla innych etapów przekracza 300 zł netto za roboczogodzinę. Tak skrajne i niewyjaśnione rozbieżności potwierdzają, że liczba roboczogodzin nie została faktycznie powiązana z rzeczywistymi kosztami, a kwoty przypisano etapom według arbitralnych udziałów procentowych.

Załączony do pierwszych wyjaśnień harmonogram prac projektowych nie potwierdza realności zaoferowanej ceny. Przeciwnie, dokument ten ujawnia, że wartości przypisane poszczególnym etapom zostały określone arbitralnie, bez wykazania ich związku z rzeczywistą pracochłonnością, kosztami personelu, kosztami poszczególnych branż, kosztami podwykonawców oraz kosztami opracowań specjalistycznych. W harmonogramie wykonawca przyjął łączną kwotę 465 000,00 zł netto za wykonanie całej dokumentacji projektowej schronu kategorii S-2 z funkcją strzelnicy, w tym dokumentacji wielobranżowej, projektu wyposażenia, projektu aranżacji wnętrz, dokumentacji kosztorysowej, STWiORB, uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych oraz pełnienia nadzoru autorskiego. Zakres ten dotyczy obiektu specjalnego, wymagającego udziału wielu projektantów branżowych oraz osób posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu konstrukcji, instalacji sanitarnych, elektrycznych i teletechnicznych, wentylacji i klimatyzacji, ochrony przeciwpożarowej, rozwiązań schronowych oraz technologii strzelnicy. Jednak harmonogram nie przedstawia kosztów pracy poszczególnych specjalistów, stawek godzinowych, ofert podwykonawców, kosztów sprawdzenia dokumentacji, kosztów koordynacji międzybranżowej ani kosztów ekspertyz i opracowań zewnętrznych.

Wykonawca ALFA PROJEKT przyjął kwotę 90 000,00 zł netto za opracowanie projektu technicznego i wielobranżowego projektu wykonawczego obejmującego w szczególności architekturę, konstrukcję, instalacje sanitarne, instalacje wentylacji i klimatyzacji, instalacje grzewcze, instalacje elektryczne, instalacje teletechniczne oraz instalacje przeciwpożarowe. Kwota ta ma obejmować nie jedną usługę projektową, lecz pracę wielu odrębnych projektantów branżowych, sprawdzających, koordynatora międzybranżowego oraz osób odpowiedzialnych za dostosowanie dokumentacji do wymagań właściwych dla schronu i strzelnicy. Wykonawca nie wskazał, jaka część tej kwoty przypada na każdą branżę, ilu projektantów będzie zaangażowanych, ile godzin przewidziano dla każdej specjalności, jakie stawki kosztowe przyjęto, kto wykona opracowania dotyczące specjalistycznych systemów schronowych i strzelnicowych ani czy w kwocie uwzględniono koszty sprawdzenia dokumentacji oraz koordynacji międzybranżowej. Samo wskazanie jednej globalnej kwoty 90 000,00 zł netto nie pozwala ustalić, czy wszystkie wymagane branże i opracowania zostały rzeczywiście ujęte w cenie.

Wykonawca ALFA PROJEKT wycenił projekt aranżacji wnętrz na 112 500,00 zł netto, a więc na kwotę wyższą o 22 500,00 zł, tj. o 25%, od łącznej wartości projektu technicznego i wielobranżowego projektu wykonawczego wszystkich zasadniczych branż. Taka relacja wartości jest wewnętrznie niespójna. Projekt aranżacji wnętrz został bowiem wyceniony wyżej niż projekt obejmujący łącznie architekturę, konstrukcję, instalacje sanitarne, wentylacyjne, klimatyzacyjne, grzewcze, elektryczne, teletechniczne i przeciwpożarowe. Wykonawca nie wyjaśnił, dlaczego projekt aranżacji wnętrz miałby wymagać większego nakładu pracy, większej liczby specjalistów albo wyższych kosztów niż wykonanie pełnej dokumentacji technicznej i wykonawczej wszystkich podstawowych branż obiektu specjalnego. Nie chodzi przy tym o samą wysokość kwoty 112 500,00 zł, lecz o jej relację do pozostałych pozycji. Relacja ta wskazuje, że wartości nie zostały ustalone na podstawie rzeczywistego nakładu pracy i kosztów poszczególnych specjalności, lecz przez procentowe przypisanie części całkowitej kwoty do poszczególnych etapów.

Na uzyskanie w imieniu Zamawiającego wymaganych zgód i decyzji administracyjnych, w tym pozwolenia na budowę oraz innych decyzji wymaganych przepisami prawa, wykonawca przeznaczył kwotę 4 500,00 zł netto i 320 roboczogodzin. Oznacza to, że koszt przypadający na jedną zadeklarowaną roboczogodzinę wynosi 14,06 zł netto i pokazuje całkowity brak racjonalnego związku pomiędzy liczbą roboczogodzin a kosztem etapu. Nie sposób

zweryfikować, czy kwota 4 500,00 zł obejmuje pełny zakres obowiązków, czy też została przypisana do etapu wyłącznie jako 1% przyjętej podstawy kalkulacyjnej.

W harmonogramie wykonawca wycenił pełnienie nadzoru autorskiego na 45 000,00 zł netto, bez żadnej szczegółowej kalkulacji - nie wskazano okresu pełnienia nadzoru, przewidywanej liczby wizyt na budowie, liczby projektantów branżowych uczestniczących w nadzorze, czasu potrzebnego na analizę pytań wykonawcy robót, liczby narad, kosztów dojazdów, kosztów opracowania rozwiązań zamiennych ani stawek za wizytę albo godzinę pracy projektanta. Wewnętrzną wadliwość tej pozycji potwierdził sam Zamawiający, wskazując w drugim wezwaniu, że zgodnie z postanowieniami wzoru umowy, wynagrodzenie za nadzór autorski powinno stanowić 10% wynagrodzenia, podczas gdy kwota 45 000,00 zł nie odpowiadała 10% ceny oferty. Dopiero w dodatkowych wyjaśnieniach wykonawca ALFA PROJEKT zmienił koszt tej pozycji na 48 666,67 zł netto, a jej wartość po doliczeniu zysku na 58 400,00 zł netto. Zmiana ta potwierdza, że pierwotna wartość 45 000,00 zł nie wynikała z rzeczywistej kalkulacji nakładów, lecz została ustalona arbitralnie.

Wykonawca ALFA PROJEKT przyjął kwotę 22 500,00 zł netto za opracowanie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych dla wszystkich branż. Wykonawca nie wskazał liczby specyfikacji branżowych, osób odpowiedzialnych za ich opracowanie, liczby godzin przeznaczonych na każdą branżę, stawek przyjętych dla poszczególnych specjalistów, kosztów weryfikacji i koordynacji dokumentacji ani sposobu zapewnienia zgodności STWiORB z projektami i kosztorysami. Kwota 22 500,00 zł nie została wyprowadzona z rzeczywistego nakładu pracy, ale odpowiada ona dokładnie 5% podstawy przyjętej w pierwszej kalkulacji, co dodatkowo wskazuje na procentowy, a nie kosztowy charakter zestawienia.

Wykonawca ALFA PROJEKT przyjął kwotę 22 500,00 zł netto również za opracowanie dokumentacji kosztorysowej obejmującej kosztorysy inwestorskie, przedmiary robót oraz zestawienia kosztów z podziałem na funkcje. Dokumentacja kosztorysowa powinna obejmować wszystkie branże projektowe i pozostawać zgodna z projektami technicznymi, wykonawczymi oraz STWiORB.

Wykonawca ALFA PROJEKT nie podał liczby kosztorysów i przedmiarów, liczby branż objętych opracowaniem, liczby pozycji kosztorysowych, liczby kosztorysantów, liczby godzin ich pracy, stawek, kosztów aktualizacji dokumentacji ani kosztów uwzględnienia zmian wprowadzanych w toku uzgodnień. Kwota ta odpowiada 5% przyjętej podstawy i została ustalona identycznie jak STWiORB, mimo że oba opracowania mają odmienny zakres, charakter oraz pracochłonność.

Opisane nieprawidłowości nie mają charakteru pojedynczych omyłek. Wynikają z konstrukcji harmonogramu. W pierwszej kalkulacji wykonawca przypisał etapom określone udziały procentowe, a następnie przemnożył je przez przyjętą kwotę bazową. Poszczególne wartości odpowiadają prostemu działaniu matematycznemu: 3% – 13 500,00 zł; 10% – 45 000,00 zł; 12% – 54 000,00 zł; 20% – 90 000,00 zł; 5% – 22 500,00 zł; 25% – 112 500,00 zł; 1% – 4 500,00 zł; 10% – 45 000,00 zł. Wykonawca nie wykazał, że wartości te powstały wskutek zsumowania kosztów osobowych, kosztów podwykonawców, kosztów opracowań zewnętrznych, kosztów ogólnych oraz rezerwy na ryzyka. Harmonogram stanowi zatem nie kalkulację ceny, lecz procentowy podział arbitralnie przyjętej kwoty. Harmonogram nie pozwala ustalić, czy cena obejmuje wszystkie koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia. Wewnętrzne proporcje harmonogramu są ekonomicznie niewytłumaczalne. Projekt aranżacji wnętrz wyceniono wyżej niż pełny projekt techniczny i wielobranżowy projekt wykonawczy wszystkich podstawowych branż, na uzyskanie decyzji administracyjnych przeznaczono kwotę odpowiadającą 14,06 zł na jedną z 320 zadeklarowanych roboczogodzin, zaś STWiORB i dokumentację kosztorysową wyceniono na identyczne, procentowo ustalone kwoty, bez wykazania rzeczywistego nakładu pracy. Przedmiotowy harmonogram nie dowodzi zatem, że wykonawca jest w stanie należycie wykonać zamówienie za zaoferowaną cenę. Przeciwnie, ujawnia brak rzetelnej kalkulacji oraz brak racjonalnego związku pomiędzy podanymi kosztami, liczbą roboczogodzin i zakresem obowiązków wynikających z dokumentów zamówienia.

Pierwsze wyjaśnienia nie usuwały tym samym wątpliwości co do rażąco niskiego charakteru ceny i powinny być skutkować odrzuceniem oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Wykonawca nie wskazał, jakie osoby będą realizowały poszczególne etapy, jakie mają specjalności, jakie jest ich wynagrodzenie, liczba godzin oraz całkowity koszt pracodawcy. Deklaracja ZUS DRA nie ujawnia przypisania pracowników do zamówienia ani kosztu ich pracy przy tym kontrakcie. Nie uwzględniono w sposób weryfikowalny kosztów urlopów, absencji chorobowych, zastępstw, składek i innych obciążeń. Ogólne zapewnienie o zgodności z przepisami nie realizuje obowiązku „wykazania”, o którym mowa w art. 224 ust. 5 Pzp.

Wykonawca ALFA PROJEKT uzasadniał niską cenę eliminacją marż podwykonawców i wykonaniem zamówienia własnymi siłami. Jednocześnie w formularzu ofertowym przewidziała udział podwykonawców niebędących podmiotami udostępniającymi zasoby. Sama ta rozbieżność nie musi przesądzać o niezgodności treści oferty, lecz wymagała wyjaśnienia w kalkulacji: albo należało uwzględnić koszty podwykonawców, albo wykazać, że własny personel posiada wszystkie specjalności konieczne do realizacji zamówienia.

Wykonawca nie wykazał, kto wykona m.in. technologię schronową, filtrowentylację ochronną, instalacje sanitarne, elektryczne i teletechniczne, technologię strzelniczy, zabezpieczenia balistyczne, akustykę, ochronę przeciwpożarową, kosztorysy, STWiORB oraz sprawdzenia poszczególnych branż. Nie przedstawiono wykazu własnego zespołu wraz z uprawnieniami, przypisanym zakresem i dostępnością. Bez tych danych nie można zweryfikować, czy deklarowana eliminacja podwykonawców jest realnym czynnikiem oszczędnościowym, czy jedynie ogólnym twierdzeniem. Odwołujący wskazał, że sposób wykonania zamówienia ma bezpośredni wpływ na strukturę ceny. Inaczej kalkuluje się bowiem realizację zamówienia przy udziale podwykonawców, gdy konieczne jest uwzględnienie ich wynagrodzenia, marży i kosztów koordynacji, a inaczej wykonanie prac własnym personelem, gdy koszt powinien wynikać z wynagrodzeń, narzutów pracodawcy, liczby roboczogodzin oraz dostępności osób posiadających wymagane kwalifikacje. Szczególne znaczenie ma przy tym okoliczność, że z przedstawionej deklaracji ZUS DRA wynika zgłoszenie jedynie **trzech osób ubezpieczonych**. Dokument ten nie potwierdza, aby wykonawca dysponował własnym, wielobranżowym zespołem zdolnym do samodzielnego wykonania kompletnej dokumentacji schronu kategorii S-2 z funkcją strzelniczą.

Zmiana deklarowanego sposobu realizacji zamówienia podważa wiarygodność kalkulacji i wskazuje, że sposób realizacji zamówienia nie został rzeczywiście ustalony i skalkulowany przed złożeniem oferty, lecz był modyfikowany następnie w zależności od przebiegu postępowania i treści wezwań Zamawiającego. Jeżeli prace te miały zostać powierzone podwykonawcom, ich koszty powinny znaleźć odzwierciedlenie w kalkulacji. Jeżeli miały zostać wykonane własnymi siłami, wykonawca powinien był wykazać posiadanie odpowiedniego personelu, jego kwalifikacje, zakres obowiązków, czas pracy i koszt. Wobec braku takich danych deklarowana eliminacja kosztów podwykonawstwa pozostaje niewykazaniem twierdzeniem, które nie może służyć obaleniu domniemania rażąco niskiej ceny. Rozbieżność pomiędzy ofertą a wyjaśnieniami stanowi natomiast dodatkowy dowód, że przedstawiona kalkulacja nie odzwierciedla rzeczywistego, przyjętego przed złożeniem oferty sposobu wykonania zamówienia, lecz została skonstruowana ex post w celu obrony zaoferowanej ceny.

Pierwsze wyjaśnienia wskazywały jedynie pojedyncze koszty zewnętrzne, m.in. mapy i uzgodnień rzeczoznawców. Nie przedstawiono ofert lub wycen dotyczących technologii strzelniczy, rozwiązań balistycznych, filtrowentylacji i hermetyzacji, analiz konstrukcyjnych i odpornościowych, akustyki, badań geotechnicznych, opracowań konserwatorskich lub archeologicznych, kosztów uzyskania warunków i uzgodnień ani nadzoru projektantów wszystkich branż. Wykonawca powołał się na zysk 20% jako dowód ekonomicznej realności oferty. Zysk jest jednak realny dopiero po wykazaniu kompletnej bazy kosztowej.

Wartości etapów zostały zmienione, w tym nadzór autorski, projekt wykonawczy i aranżacja wnętrz. Druga tabela nie ujawnia pierwotnego sposobu ustalenia ceny przed złożeniem oferty, lecz stanowi następczą rekonstrukcję mającą stanowić dopasowanie wyjaśnień do nieprawidłowości wskazanych przez Zamawiającego.

W drugiej kalkulacji koszt nadzoru autorskiego określono na 48 666,67 zł netto, a po doliczeniu 20% na 58 400,00 zł netto, aby pozycja odpowiadała 10% wynagrodzenia. Nie podano jednak okresu realizacji robót, liczby pobyty, liczby projektantów branżowych, stawek za pobyt, kosztów dojazdu, narad i czasu opracowania odpowiedzi lub zmian. Jest to dostosowanie kwoty do postanowienia umowy, a nie wyliczenie rzeczywistych nakładów nadzoru.

W niniejszej sprawie nie przedstawiono kalkulacji prowadzącej od realnych kosztów do ceny. Wykonawca ALFA PROJEKT nie sprostął ciężarowi dowodu z art. 224 ust. 5 Pzp, zaś Zamawiający był zobowiązany do odrzucenia oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Pismem z dnia 17 lipca 2026 r. wykonawca P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś. z siedzibą w Ciechanowie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Wniósł o oddalenie odwołania. Przystępujący podniósł, co następuje:

Odwołujący nie wykazał zasadności zarzutów odwołania, a wniesione odwołanie w przeważającej części stanowi wyłącznie polemikę z oceną oferty dokonaną przez Zamawiającego oraz oceną złożonych przez Przystępującego wyjaśnień i dowodów. Wbrew obowiązki wynikającemu z art. 534 ust. 1 Pzp, Odwołujący nie przedstawił dowodów potwierdzających okoliczności faktyczne, z których wywodzi skutki prawne, ograniczając się do własnej interpretacji dokumentów zgromadzonych w postępowaniu oraz przedstawienia subiektywnej oceny sposobu kalkulacji ceny przez Przystępującego. W szczególności Odwołujący nie wykazał, aby zaoferowana cena była ceną nierealną, nie zapewniała możliwości należytego wykonania Zamówienia lub nie obejmowała wszystkich elementów przedmiotu zamówienia.

Zdaniem Przystępującego, przedstawione w uzasadnieniu odwołania wyliczenia i założenia mają charakter wyłącznie hipotetyczny oraz polemiczny, nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami, analizami, opiniami ani innymi środkami dowodowymi pozwalającymi zweryfikować ich prawidłowość, wobec czego nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do podważenia prawidłowości czynności Zamawiającego. Odwołujący nie przedstawił również żadnego dowodu podważającego wiarygodność dokumentów i wyjaśnień złożonych przez Przystępującego w toku postępowania

o udzielenie zamówienia, ograniczając się do zaprezentowania odmiennej oceny ich treści.

Zdaniem Przystępującego, Zamawiający prawidłowo przeprowadził procedurę przewidzianą w art. 224 Pzp, w tym dwukrotnie zwrócił się do Przystępującego o złożenie wyjaśnień dotyczących ceny oferty, a następnie dokonał kompleksowej oceny złożonych wyjaśnień i dowodów przed wyborem oferty najkorzystniejszej.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego, że pierwsze wyjaśnienia były pozorne, zdawkowe lub nierzetelne. Na ich treść składa się kilkustronicowe pismo zawierające opis sposobu kalkulacji ceny, modelu organizacyjnego Przystępującego, posiadanych zasobów kadrowych i technicznych, zakładanego czasu realizacji oraz zasadniczych czynności składających się na wykonanie zamówienia. Do wyjaśnień załączono harmonogram obejmujący poszczególne etapy realizacji, szacowaną liczbę roboczogodzin i koszty przypisane do tych etapów, zestawienie urządzeń pozostających w dyspozycji Przystępującego, dokumentację dotyczącą kosztów zatrudnienia oraz fakturę potwierdzającą wysokość kosztów najmu biura. Pierwsza odpowiedź zawierała zarówno wyjaśnienia merytoryczne, jak i dane liczbowe oraz dokumenty mające potwierdzać okoliczności wpływające na wysokość ceny. Nie był to przypadek opisywany w orzeczeniach przytoczonych przez Odwołującego, w którym wykonawca ograniczył się do ogólnikowego zapewnienia o możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

Przepisy ustawy Pzp nie ustanawiają bezwzględnego zakazu ponownego wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny. W orzecznictwie przyjmuje się, że kolejne wezwanie jest dopuszczalne, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na pierwsze wezwanie przedstawił konkretne i merytoryczne wyjaśnienia oraz podjął rzeczywistą próbę wykazania realności ceny, lecz analiza przekazanych informacji wywołała dalsze, szczegółowe wątpliwości wymagające doprecyzowania. W niniejszej sprawie drugie wezwanie nie zmierzało do zastąpienia całkowicie brakujących wyjaśnień ani do stworzenia od podstaw uzasadnienia ceny oferty. Zamawiający odniósł się do konkretnych danych przedstawionych już w pierwszej odpowiedzi, w szczególności do relacji pomiędzy kosztami wskazanymi w harmonogramie a ceną ofertową oraz sposobu prezentacji poszczególnych pozycji kalkulacji. Potrzeba skierowania kolejnego wezwania powstała zatem wskutek analizy informacji uprzednio przedstawionych przez Przystępującego, a nie na skutek całkowitego niewykonania pierwszego wezwania.

Odwołujący błędnie utożsamia doprecyzowanie i uporządkowanie wcześniej przedstawionej kalkulacji z niedopuszczalnym stworzeniem nowej kalkulacji ceny. Sam fakt, że w odpowiedzi na drugie wezwanie dane zostały przedstawione w bardziej szczegółowej lub zmienionej formule tabelarycznej, nie przesądza, że doszło do zmiany treści oferty albo następczego ukształtowania jej ceny. Cena ofertowa nie została zmieniona, a dodatkowe wyjaśnienia miały na celu pełniejsze zobrazowanie sposobu kalkulacji ceny ofertowej oraz wyjaśnienie relacji pomiędzy kosztami realizacji a ceną oferty. Złożone wyjaśnienia oraz dokumenty przedstawione przez Przystępującego były wystarczające do oceny realności zaoferowanej ceny, obejmowały okoliczności mające wpływ na wysokość ceny oraz umożliwiały Zamawiającemu zweryfikowanie sposobu kalkulacji oferty.

Odwołujący błędnie utożsamia odmienny sposób przedstawienia kalkulacji z przedstawieniem nowej kalkulacji ceny. Okoliczność, że kolejne wyjaśnienia zawierają szerszy zakres informacji lub bardziej szczegółową prezentację danych, sama w sobie nie świadczy o niedopuszczalnej zmianie wyjaśnień ani nie prowadzi do wniosku o konieczności odrzucenia oferty. Odwołujący de facto zakłada, że każde rozwinięcie lub doprecyzowanie wyjaśnień złożonych na podstawie art. 224 Pzp oznacza przedstawienie nowej kalkulacji ceny. Takie stanowisko prowadziłoby do wniosku, że ponowne wezwanie do wyjaśnień nigdy nie mogłoby spełniać swojej funkcji, skoro każda bardziej szczegółowa odpowiedź byłaby automatycznie traktowana jako niedopuszczalna zmiana pierwotnych wyjaśnień. Taka wykładnia pozostaje jednak w sprzeczności z celem art. 224 Pzp oraz utrwalonym orzecznictwem dopuszczającym ponowne wezwanie w celu usunięcia konkretnych wątpliwości powstałych po analizie pierwszych, merytorycznych wyjaśnień.

Odwołujący nie wykazał, aby zaoferowana przez Przystępującego cena była obiektywnie nierealna, nie uwzględniała wszystkich elementów przedmiotu zamówienia albo uniemożliwiała wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ. Zarzuty odwołania opierają się przede wszystkim na własnej ocenie poziomu poszczególnych kosztów oraz odmiennej interpretacji wyjaśnień i dokumentów złożonych przez Przystępującego. Odwołujący nie przedstawił dowodów pozwalających stwierdzić, że ocena tych wyjaśnień dokonana przez Zamawiającego była błędna, nierzetelna lub sprzeczna z art. 224 Pzp. W konsekwencji argumentacja odwołania stanowi w istocie polemikę z wynikiem badania oferty oraz próbę zastąpienia oceny Zamawiającego własną oceną Odwołującego. Samo wskazanie, że określone koszty powinny, zdaniem Odwołującego, zostać skalkulowane w innej wysokości albo przedstawione z większą szczegółowością, nie dowodzi jeszcze, że cena oferty jest rażąco niska. Konieczne byłoby wykazanie, że przyjęte przez Przystępującego założenia są obiektywnie nierealne lub że zaoferowana cena nie pozwala na należyte wykonanie zamówienia, czego Odwołujący nie uczynił. Odwołujący nie wykazał przy tym żadnego konkretnego elementu przedmiotu zamówienia, którego wykonanie byłoby niemożliwe przy zaoferowanej cenie, ani nie wskazał żadnego kosztu, którego poniesienie w wysokości przyjętej przez Przystępującego pozostawałoby obiektywnie nierealne. Odwołujący nie zaoferował żadnych dowodów podważających realność kalkulacji Przystępującego, w szczególności opinii

specjalistycznej, analizy kosztowej, ofert rynkowych, danych placowych ani innych materiałów pozwalających na obiektywną weryfikację twierdzeń zawartych w odwołaniu.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 239 Pzp w zw. z art. 16 i art. 17 Pzp. Odwołujący wywodzi rzekomą niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia wyłącznie z własnej oceny sposobu skalkulowania ceny oraz stopnia szczegółowości wyjaśnień złożonych na podstawie art. 224 Pzp. Nie wskazuje natomiast konkretnego postanowienia SWZ, z którym treść oferty Przystępującego miałaby pozostawać w sprzeczności, ani żadnego elementu przedmiotu zamówienia, którego Przystępujący nie zaoferował, wyłączył z zakresu świadczenia lub zobowiązał się wykonać w sposób odmienny od wymaganego przez Zamawiającego. Ewentualne wątpliwości dotyczące wysokości przyjętych kosztów, kompletności kalkulacji lub wystarczalności wyjaśnień mogą podlegać ocenie w ramach art. 224 Pzp oraz przesłanki odrzucenia określonej w art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, nie przesądzają jednak same przez się o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia.

Odwołujący nie wykazał, aby Przystępujący zamierzał wykonywać zamówienie z naruszeniem przepisów prawa pracy lub zabezpieczenia społecznego. W pierwszych wyjaśnieniach Przystępujący wyraźnie oświadczył, że wynagrodzenia pracowników i należności publicznoprawne są regulowane prawidłowo, a przyjęte stawki odpowiadają wymaganiom ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Sam brak odrębnego wyszczególnienia w kalkulacji rezerwy na wynagrodzenia chorobowe lub urlopy nie dowodzi, że koszty te nie zostały uwzględnione w kosztach osobowych lub kosztach prowadzenia działalności, ani tym bardziej że treść oferty jest sprzeczna z SWZ lub przepisami prawa.

W dniu 24 sierpnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Zamawiający oświadczył, że uwzględni odwołanie w całości. Zamawiający wyjaśnił, że po ponownym przeanalizowaniu treści odwołania, dokumentacji postępowania, pierwszych wyjaśnień wykonawcy ALFA PROJEKT, dodatkowych wyjaśnień wykonawcy ALFA PROJEKT oraz dokumentów przedłożonych wraz z ww. wyjaśnieniami, uwzględni odwołanie w całości w zakresie naruszenia art. 224 ust. 5 oraz art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Zamawiający wniósł o umorzenie postępowania odwoławczego. Zamawiający wyjaśnił, że po ponownym przeprowadzeniu analizy materiału dowodowego doszedł do przekonania, iż zasadny pozostaje zarzut dotyczący naruszenia art. 224 ust. 5 oraz art. 224 ust. 6 Pzp. Zamawiający uznał, że wykonawca ALFA PROJEKT nie wykazał w sposób wymagany przez art. 224 ust. 5 Pzp realności zaoferowanej ceny. Ocena ta wynika z analizy całokształtu wyjaśnień złożonych przez wykonawcę, a nie wyłącznie z analizy pierwszego wezwania lub pierwszej odpowiedzi. Ostatecznie, pomimo złożenia dodatkowych wyjaśnień nadal nie usunięto wszystkich wątpliwości dotyczących sposobu kalkulacji ceny oraz nie przedstawiono wystarczających dowodów pozwalających zweryfikować realność zaoferowanej ceny. Jednocześnie Zamawiający zaznaczył, że nie podziela szeregu argumentów prawnych przedstawionych w odwołaniu pomimo uwzględnienia odwołania w całości

W dniu 27 sierpnia 2026 r. wykonawca P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś. został wezwany przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do złożenia oświadczenia w przedmiocie sprzeciwu co do uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów przedstawionych w odwołaniu w całości.

W dniu 29 sierpnia 2026 r. wykonawca P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś. wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów przedstawionych w odwołaniu w całości. Przystępujący wskazał, że sprzeciw obejmuje wszystkie zarzuty, co do których oświadczenie Zamawiającego mogłoby zostać odczytane jako ich uwzględnienie, podkreślił, że treść odpowiedzi na odwołanie nie pozwala jednoznacznie ustalić, czy Zamawiający uwzględnił wszystkie zarzuty odwołania, jedynie część zarzutów, czy też wyłącznie podzielił końcowy wniosek Odwołującego dotyczący odrzucenia oferty Przystępującego.

Przystępujący wniósł o:

- 1rozpoznanie odwołania wskutek wniesienia niniejszego sprzeciwu stosownie do art. 523 ust. 3 Pzp,
- 2wezwanie Zamawiającego do złożenia jednoznacznego stanowiska procesowego, w którym odrębnie w odniesieniu do każdego z czterech zarzutów sformułowanych w części I odwołania wskaże czy uwzględni dany zarzut w całości, uwzględni go w części, czy też uzna go za bezzasadny, jaki jest dokładny zakres ewentualnego częściowego uwzględnienia zarzutów,
- 3umożliwienie Przystępującemu ustosunkowania się do sprecyzowanego stanowiska Zamawiającego, w tym przez wyznaczenie terminu do złożenia dalszego pisma procesowego,
- 4po merytorycznym rozpoznaniu sprawy, oddalenie odwołania w całości oraz obciążenie Odwołującego kosztami postępowania odwoławczego, w tym zasądzenie na rzecz Przystępującego uzasadnionych kosztów postępowania według dokumentów złożonych do akt sprawy na dalszym etapie postępowania.

Przystępujący podniósł, że przepisy art. 522 Pzp wiążą odmienne skutki z uwzględnieniem wszystkich zarzutów oraz z uwzględnieniem jedynie części zarzutów. W drugim przypadku znaczenie ma również stanowisko Odwołującego

co do zarzutów nieuwzględnionych. Nie można zastosować żadnego z tych trybów, dopóki nie zostanie ustalone, jakie jest rzeczywiste stanowisko Zamawiającego wobec każdego z czterech zarzutów odwołania. W obecnym kształcie odpowiedź Zamawiającego nie pozwala ustalić, czy doszło do uwzględnienia wszystkich zarzutów, części zarzutów (w szczególności tylko jednego z nich), czy też wyłącznie zaakceptowania końcowego żądania Odwołującego przy jednoczesnym zakwestionowaniu zasadniczych podstaw odwołania. Z tego względu Zamawiający powinien zostać wezwany do przedstawienia jednoznacznego stanowiska procesowego, a następnie strony i uczestnik powinni otrzymać możliwość odniesienia się do tak sprecyzowanego stanowiska. Żądanie sprecyzowania stanowiska Zamawiającego nie ma przy tym charakteru formalnego. Zakres uwzględnienia zarzutów ma bezpośredni wpływ na rozliczenie kosztów postępowania zgodnie z art. 575 Pzp oraz § 7 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.

W toku posiedzenia Zamawiający sprecyzował swoje stanowisko, składając jednoznaczne oświadczenie, że uwzględni zarzuty odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:
Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Wykonawca P.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą ALFA PROJEKT Biuro Projektowe P.Ś. skutecznie przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do przepisów art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp. Przystępujący wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów przedstawionych w odwołaniu w całości.

Izba ustaliła, jak poniżej:

Przedmiotem zamówienia jest opracowanie koncepcji programowo – przestrzennej oraz dokumentacji technicznej podziemnego schronu dla ludności cywilnej kategorii S-2, przeznaczonego dla maksymalnie 2 000 osób, wraz z uzyskaniem przez Wykonawcę wszelkich wymaganych uzgodnień, warunków i decyzji administracyjnych umożliwiających realizację inwestycji oraz uzyskanie ostatecznego pozwolenia na budowę.

Zamawiający wskazał w SWZ, że dokumentacja wymaga uzgodnienia z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (uzyskanie decyzji MWKZ) oraz że wykonawca zobowiązany jest do wykonania badań geotechnicznych i opracowania opinii geotechnicznej.

Projektowany obiekt będzie miał charakter dwufunkcyjny.

Funkcja podstawowa obiektu tj. budowla ochronna – schron. Schron będzie przeznaczony dla maksymalnie 2 000 osób oraz spełni wszystkie wymagania techniczne, konstrukcyjne, instalacyjne i funkcjonalne przewidziane dla budowli ochronnych kategorii S-2.

Funkcja użytkowa obiektu tj. strzelnica sportowo- szkoleniowa. W czasie pokoju obiekt będzie wykorzystywany jako strzelnica kryta z zapleczem technicznym, obejmująca:

- trzy osie strzeleckie po 6 stanowisk każda o długości 25 m,
- jedną oś strzelecką z 5 stanowiskami o długości 100 m, z możliwością oddawania strzałów na dystansie 50 m.

Stanowiska strzeleckie będą spełniały wytyczne Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego oraz Międzynarodowej Federacji Strzelectwa Sportowego (ISSF). Funkcja strzelnicy ma charakter komplementarny i nie ogranicza podstawowego przeznaczenia obiektu jako budowli ochronnej.

Szczegółowe informacje nt. przedmiotu zamówienia zawarte zostały w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia, stanowiącym załącznik nr 5 do SWZ.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że przedmiot zamówienia ma szeroki i interdyscyplinarny charakter. Zakres prac wymaga udziału specjalistów z różnych branż, koordynacji międzybranżowej, sprawdzeń projektowych, opracowań zewnętrznych oraz kosztów uzgodnień.

Wartość zamówienia została oszacowana przez Zamawiającego na kwotę 2 032 520,33 zł netto, tj. 2 500 000,00 zł brutto. Wykonawca ALFA PROJEKT zaoferował wykonanie zamówienia za cenę 718 320,00 zł brutto, tj. 584 000,00 zł netto. Cena tej oferty jest zatem niższa od wartości zamówienia powiększonej o VAT o 71,27%. Pozostałe oferty złożone w postępowaniu zawierały ceny: 1 079 999,04 zł, 1 349 925,00 zł, 1 789 650,00 zł, 1 994 691,00 zł i 2 896 650,00 zł brutto. Oferta wykonawcy ALFA PROJEKT jest niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert o 56,15%.

W dniu 28 maja 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę ALFA PROJEKT na podstawie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) w zw. z art. 266 Pzp, Zamawiający do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu

zamówienia, Zamawiający zażądał w szczególności szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji przedstawiających sposób obliczenia ceny oraz wyjaśnień dotyczących kosztów pracy, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Zamawiający wskazał, że oczekuje udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących wyliczenia ceny, w szczególności w zakresie:

- 1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 2) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 3) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

Zamawiający wskazał, że „Wykonawca w ramach składanych wyjaśnień powinien uzasadnić przyjętą wycenę przedmiotu zamówienia oraz potwierdzić, że osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę mają zapewnione co najmniej minimalne wynagrodzenie lub minimalną stawkę godzinową.[...] W celu umożliwienia zbadania oraz weryfikacji dokonanych wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny, proszę o przedłożenie szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowych, przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny ofertowej.”

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca ALFA PROJEKT w dniu 03 czerwca 2026 r. złożył wyjaśnienia, w tym harmonogram zawierający szacowaną liczbę roboczogodzin, procentowe „zaangażowanie etapu” oraz przypisany „koszt wykonania etapu”. Przedstawiona przez wykonawcę w harmonogramie suma kosztów wynosi 465 000,00 zł netto, podczas gdy cena ofertowa wynosi 584 000,00 zł netto. Tabela harmonogramu nie przedstawia sposobu przejścia od kosztów do ceny i nie zawiera rzeczywistych stawek osobowych, kosztów poszczególnych specjalności ani kosztów podwykonawców. Do wyjaśnień dołączono także zestawienie urządzeń, deklarację ZUS DRA i fakturę za najem biura.

Wykonawca ALFA PROJEKT oświadczył w wyjaśnieniach m.in., że *„Przedmiotowe zamówienie będzie realizowane wyłącznie siłami własnymi przedsiębiorstwa, bez angażowania podwykonawców. [...] W realizację zamówienia zaangażowane będą: właściciel biura projektowego – projektant oraz koordynator zespołu projektowego, dwóch projektantów zatrudnionych na podstawie umów o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Dzięki realizacji zamówienia własnymi siłami eliminowane są koszty marży podwykonawców oraz koszty koordynacji zewnętrznych zespołów projektowych, co istotnie wpływa na obniżenie ceny oferty. Firma posiada wieloletnie doświadczenie w opracowywaniu dokumentacji projektowych oraz własne zaplecze techniczne obejmujące m.in.: urządzenia wielkoformatowe do wydruku dokumentacji, urządzenia skanujące i kopiujące, urządzenia do składania rysunków, sprzęt pomiarowy, specjalistyczne oprogramowanie projektowe i inżynierskie. Całość prac projektowych, opracowań, wydruków i kompletacji dokumentacji wykonywana jest we własnym zakresie, bez konieczności zlecania tych czynności podmiotom zewnętrznym. Na potwierdzenie powyższego załączam zestawienie wyposażenia biura oraz dokumenty potwierdzające posiadanie odpowiedniego zaplecza organizacyjnego.”*

Wykonawca ALFA PROJEKT oświadczył również, że *„Wynagrodzenia pracowników przyjęte do kalkulacji znacząco przekraczają minimalne wynagrodzenie określone w obowiązujących przepisach. Wszyscy pracownicy zatrudnieni są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy, a składki na ubezpieczenia społeczne oraz pozostałe należności publicznoprawne odprowadzane są terminowo.”*

„Szczegółowa kalkulacja cenowa:

1 Okres realizacji zamówienia przyjęty przez Zamawiającego nie dłużej niż do dnia 15.12.2026 r. od dnia podpisania umowy, czyli ok. 30 tygodni, czyli około 7 miesięcy.

2 Koszty dodatkowe (założone):

-Mapy do celów projektowych oraz opiniodawczych w zależności od lokalizacji to koszt 3 000,00 zł netto

-Uzgodnienia z rzeczoznawcą p.poż. to koszt około 4 000,00 zł netto

-Uzgodnienie z rzeczoznawcą ds. higieniczno-sanitarnych to koszt około 3 000,00 zł netto

3. Wycena (koszt) i czasochłonność poszczególnych etapów zamówienia, wskazanych w Ofercie:

1) Dokumentacja projektowa – 465 000,00 zł netto.

Przewidywany zysk przedsiębiorcy na dokumentacji projektowej w załączonym harmonogramie wynosi ok. 20 %. Szczegółowy wykaz prac wg. zał. Harmonogramu.”

Ponadto, ww. wykonawca wskazał, że *„Miejsce realizacji zamówienia – Płońsk, leży ok. 36 km od Ciechanowa, czyli siedziby mojej firmy, dlatego koszty dojazdu do miejsca realizacji zamówienia będą dla mnie znikome. Tak bliska lokalizacja pozwoli dobrze dopilnować wszelkich szczegółów zamówienia, co z pewnością przełoży się na jakość realizacji zadania. Cena ofertowa została wyliczona rzetelnie z zachowaniem reguł rynkowych, zgodnie z realiami, obowiązującym prawem dot. pracowników oraz uwzględnia wszystkie elementy wchodzące w zakres przedmiotu zamówienia. W związku z*

powyższym, udostępniam dowody potwierdzające prawidłowość przyjętej kalkulacji w postaci harmonogramu przedstawiającego czas zaplanowany na realizację przedmiotowych inwestycji w okresie nie dłuższym niż 210 dni od podpisania umowy, czyli ok. 30 tygodni. Ponadto załączam dowody na potwierdzenie zatrudniania pracowników zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy i zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy."

W wezwaniu z dnia 10 czerwca 2026 r. do złożenia dodatkowych wyjaśnień Zamawiający wskazał, że „po analizie wyjaśnień z dnia 3.06.2026 r, złożonych w odpowiedzi na wezwanie z dnia 28.05.2026 r., stwierdza, że:

1. wyjaśnienia Wykonawcy zawarte w „Załączniku nr 5 Odpowiedź ws. rażąco niskiej ceny” są bardzo ogólnikowe i nie są spójne z wyliczeniami zawartymi w „Załączniku nr 1 - Harmonogram prac projektowych”. Z żadnych z tych wyjaśnień i wyliczeń, nawet powiększonych o 20% zysk Wykonawcy, nie da się „wyjść” na cenę oferty.
2. zgodnie z § 7 ust 2 wzoru umowy, stanowiącego załącznik nr 4 do SWZ, „wynagrodzenie za pełnienie nadzoru autorskiego stanowi 10% wynagrodzenia”, Wykonawca natomiast zaplanował ten wydatek w wysokości 45 000,00 zł netto, co znacznie odbiega od kwoty stanowiącej 10% wartości oferty."

W ramach dodatkowych wyjaśnień przy piśmie z dnia 15 czerwca 2026 r. wykonawca ALFA PROJEKT złożył „Zaktualizowane zestawienie kosztów i zysków z prac projektowych”, w którym podał łączny koszt realizacji zadania: 486 666,67 zł netto, zysk 97 333,33 zł netto oraz cenę 584 000,00 zł netto. Wykonawca w wyjaśnieniach podał, że „Po analizie uwag Zamawiającego przedkładam skorygowaną i rozszerzoną kalkulację ceny, zawierającą szczegółowe zestawienie kosztów wykonania poszczególnych etapów zamówienia, wartość przyjętego zysku oraz wartości końcowe stanowiące podstawę kalkulacji ceny ofertowej.

Wyjaśniam, że załączony do poprzednich wyjaśnień harmonogram przedstawiał wyłącznie szacowane koszty realizacji poszczególnych elementów zamówienia ponoszone przez Wykonawcę. Zestawienie to nie obejmowało kalkulacji zysku przedsiębiorcy, dlatego nie przedstawiało pełnej struktury ceny ofertowej. Różnica pomiędzy kosztami realizacji zamówienia a ceną ofertową stanowi zakładany zysk Wykonawcy.

Dodatkowo wystąpiły nieścisłości w prezentacji danych wynikające z przygotowania zestawienia w arkuszu kalkulacyjnym. W celu całkowitego wyeliminowania wszelkich wątpliwości przedkładam nową tabelę zawierającą:

- koszt wykonania każdego etapu zamówienia,
- wartość narzutu zysku przyjętego na poziomie 20%,
- wartość etapu po doliczeniu zysku,
- zestawienie kosztów dodatkowych,
- podsumowanie prowadzące bezpośrednio do ceny ofertowej.

Wyjaśniam jednocześnie, że wskazane w tabeli „koszty wykonania etapu” nie stanowią wyłącznie wartości robocizny, lecz obejmują wszystkie koszty własne Wykonawcy niezbędne do realizacji danego zakresu prac, w szczególności koszty osobowe projektantów, koszty prowadzenia działalności gospodarczej, koszty utrzymania biura, koszty sprzętu komputerowego i pomiarowego, koszty specjalistycznego oprogramowania projektowego, koszty administracyjne, koszty dojazdów oraz pozostałe koszty organizacyjne związane z realizacją zamówienia. Przedstawiona kalkulacja wykazuje, że:

- łączny koszt realizacji zamówienia wynosi 486 666,67 zł netto,
- przyjęty zysk wykonawcy wynosi 97 333,33 zł netto,
- wartość zamówienia po doliczeniu zysku wynosi 584 000,00 zł netto,
- podatek VAT wynosi 134 320,00 zł,
- cena ofertowa wynosi 718 320,00 zł brutto.

Przedstawiona kalkulacja potwierdza, że po pokryciu wszystkich kosztów realizacji zamówienia Wykonawca osiągnie zakładany zysk w wysokości 97 333,33 zł netto.

Odnosząc się do uwagi Zamawiającego dotyczącej nadzoru autorskiego wyjaśniam, że w pierwotnym zestawieniu wartość tej pozycji została przedstawiona jako koszt bez zysku, co mogło prowadzić do błędnej interpretacji. W skorygowanej kalkulacji koszt pełnienia nadzoru autorskiego został wykazany w wysokości 48 666,67 zł netto (58 400,00 zł wartość netto po doliczeniu zysku) i odpowiada 10% wartości wynagrodzenia netto przyjętego do kalkulacji dokumentacji projektowej zgodnie z założeniami wynikającymi z dokumentacji postępowania.

Podtrzymuję również wszystkie wyjaśnienia przedstawione w piśmie z dnia 03.06.2026 r. dotyczące sposobu organizacji realizacji zamówienia, zasobów kadrowych i technicznych przedsiębiorstwa oraz zgodności kalkulacji z przepisami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Przedmiotowe zamówienie zostanie wykonane wyłącznie siłami własnymi przedsiębiorstwa, bez udziału podwykonawców. Firma posiada własne zaplecze projektowe, techniczne i organizacyjne umożliwiające realizację całości zamówienia bez konieczności ponoszenia kosztów związanych z obsługą podwykonawców oraz koordynacją zewnętrznych zespołów projektowych."

Izba ustaliła, że z porównania przedstawionych zestawień kosztów w ramach pierwszych i drugich wyjaśnień wynika, że wykonawca ALFA PROJEKT w stosunku do informacji zawartych w pierwotnie złożonym harmonogramie zmienił w dodatkowych wyjaśnieniach w części pozycji (etapów) wartości w zakresie „Procentowe zaangażowanie

etapu", a we wszystkich etapach zmienił wartości w kolumnie „Koszt wykonania etapu”. Dodatkowo wykonawca określił wartość zysku dla poszczególnych etapów (20%) oraz „Koszt powiększony o zysk”. Powyższe wskazuje, że wykonawca w ramach dodatkowych wyjaśnień przedstawił całkowicie nową kalkulację, która wbrew twierdzeniom ww. wykonawcy, nie została uzupełniona jedynie o zysk wykonawcy w wysokości 20%, ale została przedstawiona w taki sposób, aby kwoty kosztów wskazane dla poszczególnych etapów sumowały się na cenę oferty. W ramach dodatkowych wyjaśnień wykonawca ponownie nie uzasadnił w żaden sposób ścieżki dojścia do kwot przedstawionych w ww. zestawieniu, pozostawiając kalkulację bez jakiegokolwiek komentarza.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Zasadny jest zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ALFA PROJEKT, mimo że ww. wykonawca nie wykazał, iż zaoferowana cena 718 320,00 zł brutto została skalkulowana w sposób realny, kompletny i umożliwiający należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia, a przedstawione wyjaśnienia oraz dowody nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że twierdzenie Przystępującego, że Odwołujący nie wykazał zasadności zarzutów odwołania, i wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 534 ust. 1 Pzp, nie przedstawił dowodów potwierdzających okoliczności faktyczne, z których wywodzi skutki prawne, nie znajduje potwierdzenia w niniejszej sprawie. Izba podkreśla, że kluczowy obowiązek dowodowy spoczywał w niniejszej sprawie na Przystępującym, który był zobowiązany wykazać, że złożone przez niego w danym postępowaniu wyjaśnienia potwierdziły realność zaoferowanej ceny, są pełne, spójne, rzetelne i wiarygodne oraz są w pełni adekwatne do treści wezwania (art. 537 pkt 1 Pzp). Zarzuty odwołania zostały oparte przez Odwołującego na okolicznościach, które wynikają z dokumentów zawartych w dokumentacji postępowania, a mianowicie - treści oferty, treści wezwań Przystępującego wyjaśnień oraz treści wyjaśnień złożonych przez Przystępującego. Odwołujący wykazywał w niniejszej sprawie elementy świadczące o niespójności i ogólnikowości wyjaśnień Przystępującego, brak załączenia stosownych dowodów na potwierdzenie rzetelności przedstawionej w ramach wyjaśnień kalkulacji. Odwołujący podnosił, że ocena złożonych wyjaśnień prowadzi niezbiecie do wniosku, że złożone wyjaśnienia nie uzasadniają zaoferowanej przez wykonawcę ALFA PROJEKT ceny, a brak wiarygodności wyjaśnień złożonych przez Przystępującego wynika wprost z ich treści.

Wskazywane przez Przystępującego okoliczności, że złożone wyjaśnienia stanowią kilkustronicowe pismo zawierające opis sposobu kalkulacji ceny, opis modelu organizacyjnego Przystępującego, posiadanych zasobów kadrowych i technicznych, zakładanego czasu realizacji oraz zasadniczych czynności składających się na wykonanie zamówienia nie znajduje potwierdzenia w merytorycznej zawartości tego pisma. Wyjaśnienia zawierają jedyne ogólne informacje o zamiarze wykonania zamówienia siłami własnymi, o posiadanym doświadczeniu, biurze i wyposażeniu w sprzęt biurowy oraz o kadrze w ilości trzech osób z wynagrodzeniem powyżej minimalnej stawki wynikającej z obowiązujących przepisów. Nie są to informacje, które w jakikolwiek sposób uzasadniają cenę oferty niższą o ok. 50 % od średniej cen złożonych ofert, którą przy ilości 6 ofert można traktować jako średnią cenę rynkową.

Załączone dowody: harmonogram obejmujący poszczególne etapy realizacji, w tym szacowaną liczbę roboczogodzin i koszty przypisane do tych etapów, deklarację ZUS DRA i fakturę za najem biurą nie potwierdzają żadnych danych liczbowych, które zostały wskazane w harmonogramie, który dodatkowo nie jest spójny z wysokością ceny oferty. Przedstawiona tabela nie ukazuje sposobu przejścia od kosztów do ceny, nie zawiera rzeczywistych stawek osobowych ani kosztów udziału podwykonawców w realizacji zamówienia. W tym miejscu należy zauważyć istotną niespójność wyjaśnień Przystępującego z ofertą, w której Przystępujący oświadczył, że będzie korzystał z podwykonawców przy realizacji zamówienia, podczas gdy w wyjaśnieniach wskazywał, że zamówienie zrealizuje siłami własnymi, bez udziału podwykonawców, co pozwala mu na zaoferowanie niższej ceny.

Wykonawca nie przedstawił w treści wyjaśnień wyceny oferty z podziałem na koszty pracowników, koszty materiałów, koszty ogólne. Wskazane w harmonogramie kwoty: 90 000,00 zł netto za opracowanie projektu technicznego i wielobranżowego projektu wykonawczego, kwoty 112 500,00 zł netto za projekt aranżacji wnętrz nie zostały uzasadnione w szczególności w kontekście nieproporcjonalności ww. kosztów, biorąc pod uwagę nakład pracy na wykonanie tych prac. Podobnie pozostałe kwoty za wykonanie poszczególnych etapów, nie zostały uzasadnione, w tym kwota przewidziana na uzyskanie w imieniu Zamawiającego wymaganych zgód i decyzji administracyjnych (pozwolenia na budowę oraz innych decyzji wymaganych przepisami prawa), kwota przewidziana na koszty pełnienia nadzoru autorskiego, która dodatkowo nie została wyliczona zgodnie z postanowieniami wzoru umowy, jako 10% wynagrodzenia.

Harmonogram załączony do pierwszych wyjaśnień nie pozwala stwierdzić, czy zaoferowana cena, istotnie odbiegająca wysokością od wskazanych w harmonogramie kalkulacji, obejmuje wszystkie koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia. Przedmiotowy harmonogram wraz z ogólnikowymi wyjaśnieniami, uwzględniając sprzeczności, błędy i niespójność kalkulacji z ofertą, nie uzasadnia zatem zaoferowanej ceny, co powinno skutkować odrzuceniem ww. oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Znamienne jest przy tym, że

Zamawiający w ten właśnie sposób ocenił powyższe pierwsze wyjaśnienia, co wynika wprost z treści wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień, jednak mimo to umożliwił wykonawcy złożenie nowej kalkulacji ceny oferty oraz nowych wyjaśnień, które w konsekwencji i tak nie usunęły pierwotnych wątpliwości co do podejrzenia rażąco niskiej ceny oferty wykonawcy ALFA PROJEKT.

Nie potwierdził się zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, w zw. z art. 239 Pzp w zw. z art. 16 i art. 17 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ALFA PROJEKT pomimo, iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia w szczególności z postanowieniami SWZ wraz z załącznikami. Odwołujący nie przedstawił na uzasadnienie tego zarzutu konkretnych okoliczności, które potwierdzałyby niezbieżność, że treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia. Sam fakt braku przedstawienia przez wykonawcę wiarygodnego uzasadnienia w zakresie kalkulacji zaoferowanej ceny nie może stanowić sam w sobie o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Niewyjaśnienie wysokości przyjętych kosztów, niekompletność wyjaśnień i kalkulacji lub niewystarczalność wyjaśnień do uzasadnienia ceny oferty nie przesądza w tym przypadku o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Stwierdzenie niezgodności oferty z warunkami zamówienia wymagałoby bowiem jednoznacznego wykazania, że oferta nie obejmuje np. konkretnego elementu przedmiotu zamówienia, jest sprzeczna z warunkami zamówienia, określonymi jednoznacznie w SWZ. Takie okoliczności w przedmiotowym postępowaniu nie zostały przez Odwołującego wykazane.

Izba stwierdziła naruszenie art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp, poprzez skierowanie do wykonawcy ALFA PROJEKT ponownego wezwania do wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny. Ponowne wezwanie do wyjaśnień nie służyło wyłącznie wyjaśnieniu nowych wątpliwości lub doprecyzowaniu rzetelnych wyjaśnień pierwotnych, ale umożliwiło wykonawcy zastąpienie pierwotnej kalkulacji nową, skorygowaną i rozszerzoną kalkulacją, przygotowaną po wskazaniu przez Zamawiającego w wezwaniu konkretnych braków i rozbieżności.

Izba podziela pogląd prezentowany powszechnie w orzecznictwie, że przepisy ustawy Pzp nie ustanawiają bezwzględnego zakazu ponownego wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny, w szczególności uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W orzecznictwie przyjmuje się, że kolejne wezwanie do wyjaśnień jest dopuszczalne w przypadku, gdy wykonawca w odpowiedzi na pierwsze wezwanie przedstawił konkretne i merytoryczne wyjaśnienia wraz z dowodami oraz podjął tym samym rzetelną próbę wykazania realności zaoferowanej ceny, przy czym analiza przekazanych Zamawiającemu informacji wywołała dalsze wątpliwości wymagające dodatkowego wyjaśnienia.

W niniejszej sprawie w drugim wezwaniu Zamawiający ograniczył się do stwierdzenia istotnych błędów, braków i niespójności pierwszych wyjaśnień. Potrzeba skierowania kolejnego wezwania powstała zatem w wyniku niewykonania pierwszego wezwania w zakresie przedłożenia „szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowych, przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny ofertowej”, o co Zamawiający prosił w pierwszym wezwaniu. Harmonogram złożony wraz z wyjaśnieniami nie wykazuje żadnego związku z ceną oferty, w żaden sposób nie referuje do ceny przedstawionej w ofercie. Wykonawca ALFA PROJEKT nie uzasadnił także w wyjaśnieniach, w jaki sposób i na jakiej podstawie przedstawione w harmonogramie wartości kosztów zostały wyliczone oraz jakie składniki kosztów obejmują zagregowane pozycje. Wykonawca nie wyjaśnił czynników, które legły u podstaw przedstawionych kwot. W odpowiedzi na drugie wezwanie dane dotyczące elementów wskazanych w harmonogramie zostały przedstawione w odmienny sposób. W nowej kalkulacji Przystępujący przedstawił dla tych samych etapów realizacji zamówienia kwoty kosztów całkowicie niespójne z danymi przedstawionymi pierwotnie.

Zamawiający w drugim wezwaniu faktycznie ocenił pierwotne wyjaśnienia jako nieuzasadniające zaoferowanej ceny. W takim przypadku Zamawiający powinien zastosować przepis art. 224 ust. 6 Pzp, który nakazuje odrzucenie oferty z tego względu, że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. W niniejszej sprawie drugie wezwanie do wyjaśnień umożliwiło wykonawcy ponowne wykonanie kalkulacji ceny oferty, uwzględniającej poprawienie podstawowych błędów wskazanych przez Zamawiającego w wezwaniu tj. rozbieżność sumy kalkulacji z ceną oferty, brak wykazania zysku, błąd w wycenie kosztów nadzoru autorskiego. W efekcie, przedmiotem drugich wyjaśnień była korekta i zastąpienie przedstawionych wcześniej wyliczeń nową kalkulacją, co potwierdza, że dodatkowe wezwanie do wyjaśnień było niedopuszczalne i naruszało zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

W konsekwencji potwierdzenia się większości zarzutów, które skutkują obowiązkiem odrzucenia oferty wykonawcy ALFA PROJEKT należało stwierdzić również naruszenie art. 16 pkt 1–3 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez przeprowadzenie badania i oceny ofert z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności, a następnie wybór oferty, która podlegała odrzuceniu.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. -

Prawo zamówień publicznych ((tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 793) oraz § 5 pkt 1 i 2 oraz § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący: