

WYROK

Warszawa, dnia 10 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 września 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę

KD Inżynieria Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Szczecinie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Goleniowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Goleniowie**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **P.O. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Firma Ogólnobudowlana P.O. z siedzibą w Wołczkowie**

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania,

2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów strony poniesionych w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Goleniowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Goleniowie, dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji pn. „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu na zadaniu inwestycyjnym pn. „Budowa budynków mieszkalnych, wielorodzinnych w Goleniowie – ul. Wytwórcza – Boczna III i IV etap.” Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.), dalej „ustawa Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 30 czerwca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00314926.

W dniu 5 sierpnia 2026 r. wykonawca KD Inżynieria Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Szczecinie, dalej „Odwołujący”, wniósł odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy P.O. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Firma Ogólnobudowlana P.O. z siedzibą w Wołczkowie, dalej „Firma Ogólnobudowlana”, podczas gdy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożył wyjaśnienia, które nie wykazały, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości, nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonania ponownego badania i oceny ofert, a w jej ramach odrzucenia oferty wykonawcy Firma Ogólnobudowlana.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie przystąpił wykonawca P.O. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Firma Ogólnobudowlana P.O. z siedzibą w Wołczkowie, dalej też „Przystępujący”.

Pismem z dnia 20 sierpnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: specyfikację warunków zamówienia, oferty wykonawców, wyjaśnienia Przystępującego w zakresie rażąco niskiej ceny, informację o wyborze oferty najkorzystniejszej. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, zgłoszeniu przystąpienia, pismach procesowych Odwołującego i Przystępującego wraz z załączonymi dowodami, a także oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 2 września 2026 r.

Izba ustaliła, co następuje.

Zamawiający prowadzi na podstawie przepisów ustawy Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu na zadaniu inwestycyjnym pn.: Budowa budynków mieszkalnych, wielorodzinnych w Goleniowie–ul. Wytwórcza – Boczna III i IV etap”.

W protokole postępowania Zamawiający wskazał, że wartość zamówienia wynosi 617 083,11 zł. Właściwa stawka podatku od towarów i usług, dalej „VAT”, wynosi 23%. Oznacza to, że wartość zamówienia powiększona o należny VAT wynosi $617\,083,11\text{ zł} \times 1,23 = 759\,012,23\text{ zł}$.

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usługi polegającej na pełnieniu funkcji Inżyniera Kontraktu dla Zadania Inwestycyjnego, obejmującej kompleksowe wsparcie Zamawiającego na etapie przygotowania inwestycji, przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane, realizacji robót oraz zakończenia i rozliczenia inwestycji, w tym zarządzanie, koordynację, kontrolę oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego (pkt 5.1 SWZ).

Zadanie zostało podzielone na dwa etapy - Etap III i IV. Oznaczenia te mają charakter wyłącznie identyfikacyjny i organizacyjny, przy czym „Etap III” obejmuje budynki 2A-2B oraz 3A-3B, a „Etap IV” budynki 1A-1B oraz 4A-4B (pkt 5.1.1 SWZ). Mimo wyodrębnienia etapów przedmiot zamówienia stanowi jedno kompleksowe świadczenie.

Realizacja zamówienia została podzielona na cztery stadia (pkt 5.1.4 SWZ). Są to Stadium I, obejmujące analizę dokumentacji projektowej i przetargowej przed wszczęciem postępowania, Stadium II, obejmujące wsparcie Zamawiającego w toku postępowania na roboty budowlane oraz przygotowanie do rozpoczęcia inwestycji, Stadium III, obejmujące realizację robót budowlanych, oraz Stadium IV, obejmujące zakończenie i rozliczenie inwestycji. Szczegółowy zakres czynności w poszczególnych stadiach określa § 5 projektu umowy, stanowiącego załącznik nr 9 do SWZ.

Termin wykonania zamówienia wynosi 27 miesięcy od dnia zawarcia umowy (pkt 6.1 SWZ). Dla poszczególnych stadiów przewidziano następujące terminy: Stadium I w terminie 3 tygodni od zawarcia umowy, Stadium II do dnia zawarcia umowy z wykonawcą robót budowlanych, Stadium III przez przewidywany okres 22 miesięcy realizacji robót, a Stadium IV do dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie oraz zakończenia i rozliczenia inwestycji (pkt 6.1.1 SWZ).

Zamawiający przewidział zapłatę wynagrodzenia w częściach, odrębnie dla Etapu III oraz Etapu IV (pkt 5.1.10 SWZ). Wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy i obejmuje wszelkie koszty niezbędne do wykonania zamówienia, w tym koszty osobowe, koszty dojazdów oraz koszty utrzymania biura (§ 10 ust. 4 projektu umowy).

Zamawiający wymagał skierowania do realizacji zamówienia czterech osób (pkt 13.2.5 SWZ). Są to inżynier rezydent, pełniący jednocześnie funkcję inspektora nadzoru robót budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, inspektor nadzoru w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci sanitarnych, inspektor nadzoru w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci elektrycznych i elektroenergetycznych oraz specjalista do spraw rozliczeń i raportowania. Od każdego z trzech inspektorów Zamawiający wymagał uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności oraz co najmniej pięcioletniego doświadczenia zawodowego przy pełnieniu samodzielnych funkcji technicznych, przy czym inżynier rezydent może wykonywać obowiązki wyłącznie w jednej branży.

Zamawiający ustalił trzy kryteria oceny ofert (pkt 19.1 SWZ). Są to łączna cena za realizację Etapu III i IV, której przypisano wagę 60 punktów, dyspozycyjność Inżyniera Rezydenta, której przypisano wagę 15 punktów oraz dyspozycyjność inspektorów nadzoru pozostałych branż, której przypisano wagę 25 punktów. W ramach kryteriów dyspozycyjności wykonawca był obowiązany zapewnić obecność wskazanych osób na placu budowy minimum 2 razy w

tygodniu po nie mniej niż 4 godziny dziennie, a za zadeklarowanie dodatkowych dni pobytu (maksymalnie 5 dni) w tygodniu otrzymywał punkty.

Projekt umowy nakłada na Inżyniera Kontraktu szereg obowiązków związanych z realizacją robót. Między innymi w ramach Stadium III Inżynier Kontraktu jest w szczególności zobowiązany do zapewnienia i utrzymania biura na terenie miasta Goleniów, zapewniającego warunki do organizowania spotkań roboczych i narad koordynacyjnych (§ 5 ust. 4 pkt 1 projektu umowy).

W postępowaniu zostały złożone oferty z następującymi cenami: Przystępujący – 349 320,00 zł brutto; Odwołujący - 487 080,00 zł brutto; Agencja Inwestycyjna TERRA sp. z o.o. i Wspólnicy sp.k. – 540 708,00 zł brutto; Dom Inżynierski „Promis” S.A. - 597 780,00 zł brutto; INBP sp. z o.o. – 1 082 400,00 zł brutto.

Wykonawca Firma Ogólnobudowlana, w ramach kryteriów dyspozycyjności, zadeklarował dodatkowe dni pobytu na placu budowy ponad wymagane minimum 2 dni w tygodniu. Wykonawca zadeklarował przy tym maksymalną możliwą dyspozycyjność, to jest 5 dni w tygodniu, zarówno w odniesieniu do Inżyniera Rezydenta, jak i do inspektorów nadzoru pozostałych branż.

Cena zaoferowana przez wykonawcę Firma Ogólnobudowlana jest o 53,98% niższa od wartości zamówienia powiększonej o VAT oraz o 42,87% niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert (żadna z ofert nie została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a lub 10 ustawy Pzp).

Pismem z dnia 10 lipca 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę Firma Ogólnobudowlana do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

Wykonawca Firma Ogólnobudowlana złożył wyjaśnienia w dniu 15 lipca 2026 r., co wynika z potwierdzenia ich przesłania za pośrednictwem platformy, przy czym samo pismo datowane jest na dzień 14 lipca 2026 r.

Wyjaśnienia składają się z części opisowej oraz zawartej w niej kalkulacji, w części opisowej wykonawca przytaczał postanowienia SWZ oraz projektu umowy oraz przedstawił model ceny, obejmujący:

- a) planowany czas realizacji wynoszący 27 miesięcy, tj. około 118 tygodni, z podziałem na Stadia I–IV zgodnie z pkt 6.1.1 SWZ;
- b) nakład czasu każdej z czterech osób zespołu w każdym ze stadiów, w tym w Stadium III po 20 godzin tygodniowo dla każdego z trzech inspektorów – co odpowiada pięciu pobytom tygodniowo po nie mniej niż cztery godziny – oraz 6 godzin tygodniowo dla specjalisty do spraw rozliczeń i raportowania;
- c) 16 godzin miesięcznie na dwie narady koordynacyjne, stosownie do § 5 ust. 4 pkt 37 projektu umowy;
- d) jednolitą stawkę kalkulacyjną 45,00 zł brutto za godzinę; dla każdego z czterech stadiów określił liczbę godzin pracy poszczególnych osób zespołu, a następnie przemnożył łączną liczbę godzin przez przyjętą stawkę godzinową. Stawkę tę wykonawca ustalił na 45,00 zł brutto, wskazując, że wynika ona z dostępnych w internecie danych o średniej stawce 44,59 zł brutto. Wszystkie wartości w kalkulacji wykonawca ujął w kwotach brutto, zawierających podatek od towarów i usług.
- e) wynikający z tych wielkości składnik osobowy w kwocie 308 880,00 zł brutto (Stadium I – 1 080,00 zł, Stadium II – 5 400,00 zł, Stadium III – 300 960,00 zł, Stadium IV – 1 440,00 zł);
- f) pulę 40 440,00 zł brutto obejmującą pozostałe wszystkie koszty niezbędne do realizacji nadzoru, w szczególności wydatki związane z dojazdami (paliwo), podstawową obsługą administracyjną, czasem na odbiory, szkolenia, obsługę gwarancyjną oraz bieżącą organizacją pracy inspektora.
- g) wskazanie czynników obniżających koszty: wykorzystania zasobów własnych, stałej lokalnej kadry oraz wieloletniej działalności i wypracowanej organizacji pracy w Goleniowie i okolicach.

Do wyjaśnień wykonawca nie dołączył żadnych dowodów.

W dniu 31 lipca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty wykonawcy Firma Ogólnobudowlana jako oferty najkorzystniejszej.

Uwzględniając powyższe, Izba zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1

ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Dalej, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu nie doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uznała, że nie potwierdził się zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, zgodnie z którymi zamawiający odrzuca ofertę jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. 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.

Odwołujący podnosił, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wykonawcy Firma Ogólnobudowlana zawierają następujące uchybienia, których wystąpienie musi prowadzić do odrzucenia oferty tego wykonawcy: brak dowodów, nierealistycznie niskie stawki godzinowe dla inspektorów, nierzetelność uproszczonej kalkulacji, braki w kalkulacji.

W ocenie składu orzekającego z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Odnosząc się do stanowiska Odwołującego, w zakresie braku załączonych do wyjaśnień Przystępującego dowodów, Izba ustaliła, że Zamawiający w wezwaniu parokrotnie prosił o przedstawienie dowodów oraz załączenie stosownych dowodów, odpowiednich do powoływanych okoliczności, w szczególności kalkulacji kosztów, zestawień kosztowych, ofert lub wycen, dokumentów potwierdzających przyjęte stawki wynagrodzenia, informacji dotyczących organizacji realizacji zamówienia oraz innych dokumentów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. Izba ustaliła także, że w ramach treści wyjaśnień znalazła się kalkulacja kosztów, co przyznał sam Odwołujący oraz że Przystępujący nie przedstawił żadnych załączników do wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Odwołujący akcentował brak w wyjaśnieniach Przystępującego jakichkolwiek ofert lub wycen oraz brak dokumentów potwierdzających przyjęte stawki wynagrodzenia, co jest, zdaniem Odwołującego, rażące wobec przyjęcia w kalkulacji nierealistycznie niskich stawek godzinowych dla zaangażowanych inspektorów.

Izba stwierdziła, że odrzucenie ofert wyłącznie z tego powodu, że do złożonych wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny wykonawca nie dołączył dowodów, byłoby w niniejszym stanie faktycznym działaniem nieprawidłowym. Przy badaniu ofert pod kątem zaoferowania rażąco niskiej ceny nie chodzi bowiem wyłącznie o formalną ocenę złożonych wyjaśnień, ale przede wszystkim o zbadanie treści wyjaśnień i zweryfikowanie czy argumenty powołane przez wykonawcę potwierdzają nierynkowy charakter ceny, chęć realizacji zamówienia poniżej rzeczywistych kosztów.

Na uwagę zasługuje również okoliczność, że w treści wyjaśnień wykonawca przedstawił kalkulację ceny, obejmującą ilościowe założenia dotyczące realizacji zamówienia. Zgodzić należy się z Zamawiającym, że kalkulacja przedstawiona przez Przystępującego pozwalała na odtworzenie podstawowych założeń kosztowych i ich kontrolę rachunkową. Potwierdza to sam Odwołujący, odtwarzając na podstawie danych zawartych w wyjaśnieniach liczbę godzin przypadających na poszczególnych członków personelu i przeprowadzając własne przeliczenia.

Wymaga podkreślenia, że w zamówieniach polegających na realizacji usług, wystarczające może okazać się przedstawienie wraz z wyjaśnieniami dowodu w postaci kalkulacji własnej, co też Przystępujący uczynił. Zasadniczą część kalkulacji została skoncentrowana na kosztach osobowych, stanowiących podstawowy element kosztotwórczy przedmiotowej usługi. Przepisy ustawy Pzp nie określają katalogu dowodów, które zobowiązany jest dostarczyć wykonawca składając wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny. Kluczowe jest to, aby powołana argumentacja oraz złożone dowody były adekwatne do konkretnej sytuacji i potwierdzały okoliczności powołane w wyjaśnieniach. W poszczególnych sytuacjach, za wystarczające mogą być uznane same wyjaśnienia złożone przez wykonawcę, czy kalkulacja zamówienia przedstawiona przez wykonawcę. Brak dowodów „zewnętrznych” nie może automatycznie skutkować odrzuceniem oferty. Skład orzekający dostrzega, że do wyjaśnień nie zostały załączone zewnętrzne dokumenty źródłowe, w szczególności dokumenty dotyczące wysokości wynagrodzeń personelu. Niemniej okoliczność ta podlegała ocenie przez Zamawiającego łącznie z treścią złożonych wyjaśnień, nie mogła więc sama w sobie prowadzić do automatycznego wniosku o niewykazaniu realności ceny.

Przepisy ustawy Pzp nie nakazują konkretnego sposobu wyjaśnienia ceny rażąco niskiej. Podkreślić ponownie należy, że brak dołączenia do wyjaśnień dowodów potwierdzających, że cena oferty nie jest rażąco niska, nie przesądza samo przez się, że wyjaśnienia są niewystarczające lub wadliwe i nie uzasadnią one w dostateczny sposób podanej w ofercie ceny.

Równocześnie skład orzekający nie podziela zapatrywania Odwołującego, że zwrot „w szczególności” oznacza,

że wymienione środki dowodowe są dowodami zawsze, a katalog pozostaje otwarty wyłącznie o tyle, że dowodem może być również inny środek niewymieniony. W tym zakresie Odwołujący powołuje się na analogię w konstrukcji przepisu art. 538 ust. 1 ustawy Pzp, gdzie użyto sformułowania „w szczególności”.

Należy wskazać, że katalog środków dowodowych w postępowaniu odwoławczym jest otwarty. Komentowany przepis art. 538 ust. 1 ustawy Pzp wskazuje jedynie przykładowe środki dowodowe, którymi są: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, przesłuchanie stron. Strona lub uczestnik postępowania odwoławczego może w postępowaniu odwoławczym skorzystać z innych niż wymienione w komentowanym przepisie środków dowodowych. W rozpoznawanej sprawie Zamawiający zażądał przedstawienia „stosownych dowodów, odpowiednich do powoływanych okoliczności”, wskazując w szczególności kalkulacje kosztów, zestawienia kosztowe, oferty lub wyceny (...). Nie znajduje zatem oparcia w treści wezwania twierdzenie jakoby Zamawiający określił zamknięty katalog dokumentów, które wykonawca zobowiązany był przedstawić łącznie. Użyte w wezwaniu sformułowania „odpowiednich do powoływanych okoliczności” oraz „w szczególności” wskazują na przykładowy charakter wymienionych środków dowodowych.

Izba nie podzieliła także stanowiska Odwołującego o nierealistycznie niskich stawkach godzinowych dla inspektorów Przystępującego. Odwołujący porównywał stawkę godzinową dla inspektorów przyjętą przez Przystępującego z danymi dotyczącymi wynagrodzenia inspektora nadzoru publikowanymi na portalu wynagrodzenia.pl. Na tej podstawie przyjął miesięczne wynagrodzenie w wysokości 9.640 zł, które następnie podzielił przez 168 godzin, uzyskując stawkę 57,38 zł za godzinę. Jednocześnie przyjął, że wskazana przez Przystępującego stawka 45,00 zł brutto powinna zostać pomniejszona o podatek VAT, co oznacza 36,59 zł netto za godzinę. Odwołujący podkreślał, że stawka przyjęta w kalkulacji Przystępującego jest oderwana od realiów rynkowych.

Niemniej, jak zauważył Zamawiający, Odwołujący sam przyjął w kalkulacji własnej oferty koszt pracy inspektora na poziomie około 35,00 zł/h wraz z kosztami pracodawcy jako wystarczający do realizacji tego samego zamówienia (wyjaśnienia Odwołującego z dnia 15 lipca 2026 r. w sprawie rażąco niskiej ceny). Oczywiście nie oznacza to utożsamienia obu kategorii kosztowych, podważa jedynie twierdzenie, że już sama wysokość 36,59 zł/h pozostaje w oczywisty sposób poza realiami ekonomicznymi tego zamówienia. Ponadto, łączny koszt osobowy wynikający z kalkulacji Przystępującego pozostaje na poziomie prawie tożsamym, a nawet nieznacznie wyższym od kosztu przyjętego przez Odwołującego. Łączny koszt osobowy w ofercie Przystępującego wyniósł 251.121,95 zł, podczas gdy w ofercie Odwołującego - 248.864 zł. Zatem zgodzić należy się z Zamawiającym, że pomimo różnicy pomiędzy cenami całkowitymi obu ofert, nie występuje analogiczna różnica w zakresie podstawowego kosztu realizacji przedmiotowej usługi, tj. kosztu personelu. Cena netto oferty Piotra Oleszkiewicza jest o 112.000 zł niższa od oferty Odwołującego. Natomiast różnica pomiędzy kosztem osobowym wynikającym z kalkulacji Przystępującego a Odwołującego wynosi zaledwie 2.257,95 zł netto, tj. około 0,9%, przy czym wartość przyjęta przez Przystępującego jest nieznacznie wyższa.

Wynik tego porównania nie potwierdza zatem tezy, że zastosowanie przez Przystępującego stawki 45,00 zł/h doprowadziło do zaniżenia podstawowego kosztu świadczenia. Przeciwnie, po sprowadzeniu obu kalkulacji do poziomu porównywalnego całkowity koszt osobowy przewidziany przez Przystępującego jest praktycznie tożsamy z kosztem przyjętym przez Odwołującego, a nawet nieznacznie od niego wyższy.

Izba pragnie zwrócić uwagę, że podnoszenie przez Odwołującego przedmiotowego zarzutu w sytuacji, gdy jego koszt osobowy jest praktycznie tożsamy z kosztem osobowym Przystępującego z pewnością wymaga od niego nie tylko wskazania, że konkurujący z nim wykonawca nie odniósł się do treści wezwania do wyjaśnień (przy czym i z tym twierdzeniem Izba się nie zgadza), ale przedstawienia w jakim zakresie i dlaczego, przy tak niewielkiej różnicy cenowej, oferta Przystępującego ma być rażąco niska, podczas gdy oferta Odwołującego, tak nieznacznie odbiegająca swoim poziomem w zakresie głównego kosztu kalkulacyjnego, została skalkulowana rzetelnie i rynkowo. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie wobec wykonawcy tak dotkliwej sankcji, jaką jest odrzucenie jego oferty i wyeliminowanie go z postępowania wymaga szerszej analizy i argumentacji, niż ta która została przez Odwołującego zaprezentowana w treści odwołania. Odwołujący nie wykazał, aby wskazywany przez niego poziom stanowił minimalny lub konieczny rynkowy koszt pracy inspektora przy realizacji przedmiotowego zamówienia. Co więcej, sam przy kalkulacji własnej oferty przyjął istotnie niższy koszt jednostkowy pracy inspektorów (wyjaśnienia z dnia 15 lipca 2026 r.). W tych okolicznościach brak jest podstaw do uznania, że sama stawka 45,00 zł/h świadczy o nierealności kosztów osobowych, a w konsekwencji o braku możliwości należytego wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

Odwołujący zwracał również uwagę na nierzetelność przedstawionej przez Przystępującego kalkulacji. Odwołujący podnosił, że o ile koszty osobowe zostały wskazane i poddają się weryfikacji, niezależnie od jej wyniku, o tyle pozostałe wymagane elementy wykonawcy ujął w sposób zbiorczy i nieweryfikowalny.

Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że za kalkulację nierzetelną można byłoby uznać w szczególności takie wyjaśnienia, które ograniczałyby się do wskazania ogólnej kwoty kosztów personelu, bez określenia sposobu jej wyliczenia i bez możliwości ustalenia, czy uwzględnia ona rzeczywisty zakres świadczenia wymagany dokumentami

zamówienia. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi. Nie mamy do czynienia z kalkulacją, w której wykonawca wskazał jedynie końcową kwotę kosztów osobowych i ogólnie zapewnił, że będzie ona wystarczająca do wykonania zamówienia. Przedstawiony model pozwala prześledzić sposób ustalenia tej wartości: od poszczególnych Stadiów realizacji umowy, poprzez okres ich trwania, skład i zaangażowanie personelu oraz zaoferowaną dyspozycyjność, aż do liczby godzin, stawki kalkulacyjnej i wynikającego z nich kosztu osobowego.

Zgodnie z przedstawioną kalkulacją na pracę personelu przewidziana została kwota 308.880 zł brutto, stanowiąca 88,42% całkowitej ceny oferty. Oznacza to, że koszty osobowe stanowią zdecydowanie dominujący element ceny oferty – 88,42% jej całkowitej wartości brutto. Kalkulacja Przystępującego przewiduje zatem przeznaczenie zasadniczej części wynagrodzenia na pokrycie kosztów pracy personelu, a więc podstawowego elementu kosztotwórczego przedmiotowej usługi. Pozostała kwota 40.440 zł brutto, odpowiadająca 11,58% ceny oferty, została przewidziana na pozostałe koszty realizacji zamówienia wskazane przez wykonawcę w wyjaśnieniach, tj. wydatki związane z dojazdami (paliwem), podstawową obsługą administracyjną, czasem na odbiory, szkolenia, obsługę gwarancyjną oraz bieżącą organizacją pracy, wyjaśniając jednocześnie, że poziom tych kosztów został ograniczony dzięki wykorzystaniu zasobów własnych. Różnica w stopniu szczegółowości obu części kalkulacji powinna być przy tym oceniana z uwzględnieniem rzeczywistej struktury ceny przedstawionej przez wykonawcę. Szczegółowo skalkulowany koszt osobowy wynosi 308.880 zł brutto i stanowi 88,42% ceny oferty, natomiast zbiorczo przedstawiona pula pozostałych kosztów wynosi 40.440 zł brutto, tj. 11,58% ceny.

Odwołujący kwestionował również samą wysokość kwoty 40.440 zł brutto, wskazując, że nie jest ona wystarczająca na pokrycie pozostałych kosztów realizacji zamówienia, według własnego wyliczenia kosztów dojazdów personelu, przyjął 502 przejazdy na trasie Szczecin–Goleniów–Szczecin, łączny przebieg 43.372,8 km, średnie spalanie na poziomie 6 l/100 km oraz cenę paliwa 7,50 zł/l. Na tej podstawie ustalił koszt paliwa na 19.517,76 zł i wskazał, że po jego odjęciu z kwoty 40.440 zł, na pokrycie wszystkich pozostałych kosztów pozostawałaby kwota 20.922,24 zł.

Niemniej wyliczona przez Odwołującego kwota 19.517,76 zł nie wynika z warunków realizacji zamówienia określonych przez Zamawiającego ani z kalkulacji Przystępującego. Stanowi jedynie rezultat założeń przyjętych przez Odwołującego, w szczególności co do liczby odrębnych przejazdów, każdorazowego pokonywania trasy Szczecin–Goleniów–Szczecin, przebiegu pojazdu, jego spalania oraz ceny paliwa.

Okoliczność, iż Odwołujący własną miarą i przy przyjęciu własnych zindywidualizowanych kryteriów próbuje wzbudzić wątpliwość co do prawidłowości czynności zamawiającego, nie oznacza, że są one zasadne. Oczywistym jest, co znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie jak i doktrynie, że nie ma jednego wzorca składanych wyjaśnień, dlatego też do każdej sprawy należy podchodzić indywidualnie, mając na względzie m.in. przedmiot zamówienia, jego zakres, czas realizacji, miejsce realizacji, a co najważniejsze indywidualne, właściwe danemu wykonawcy zasoby i doświadczenie w realizacji podobnych zamówień.

Odwołujący, uzasadniając ww. zarzut, oparł się na swojej indywidualnej kalkulacji, nie biorąc pod uwagę możliwości odmiennego sposobu kalkulacji uwzględniające indywidualne okoliczności, doświadczenie, kwestie organizacyjne czy inne czynniki właściwe danemu wykonawcy, jak również dokonaną przez innego wykonawcę ocenę kosztochłonności poszczególnych prac. W konsekwencji samo wskazanie przez Odwołującego kategorii kosztów, które jego zdaniem powinny zostać poniesione w innej wysokości, nie wykazuje jeszcze pominięcia kosztów koniecznych do wykonania zamówienia ani rażącego zaniżenia ceny oferty.

Odwołujący podkreślał także, że kalkulacja przedstawiona przez Przystępującego pomija koszty konieczne do należytego wykonania zamówienia, tj. koszty zapewnienia biura oraz koszty wynagrodzenia personelu za czas dojazdów na miejsce realizacji inwestycji i z powrotem.

Izba przyznaje, że obowiązek zapewnienia i utrzymania biura wynika z warunków realizacji zamówienia. Jednak z obowiązku tego nie wynika, aby Przystępujący musiał ponosić z tego tytułu koszt odpowiadający wartości przyjętej przez Odwołującego. Tym bardziej, że koszt zapewnienia biura może zależeć w szczególności od posiadanego już zaplecza, sposobu jego wykorzystania oraz organizacji prowadzonej działalności. Podobnie, w odniesieniu do kosztu wynagrodzenia personelu za czas dojazdu, należy wskazać, że założenie, że każdy taki przejazd musi generować po stronie Przystępującego dodatkowy koszt wynagrodzenia, nie wynika ani z dokumentów zamówienia, ani ze złożonych przez niego wyjaśnień. Powstanie i sposób rozliczenia takiego kosztu zależą od konkretnego modelu zatrudnienia lub współpracy z personelem, w tym sposobu określenia miejsca pracy lub wykonywania usług, organizacji realizacji zamówienia oraz zasad korzystania z pojazdów.

Sam fakt, że cena oferty jest niższa od cen innych ofert złożonych w postępowaniu nie jest wystarczający do uznania danej ceny za rażąco niską. O prawidłowości skonstruowania wynagrodzenia przez poszczególnych wykonawców nie przesądzają również różnice procentowe. Izba podkreśla konieczność indywidualnego podejścia do

każdej sprawy związanej z zarzutem ceny rażąco niskiej. Tym bardziej, że w przypadku usług opartych na pracy intelektualnej wykwalifikowanej kadry o cenie decydują również czynniki niezależne od okoliczności związanych z przedmiotem zamówienia obejmujące takie elementy jak: dogodność dla wykonawcy i osób świadczących usługę miejsce realizacji świadczenia, zaangażowanie osób realizujących usługę w inne projekty, w tym projekty położone na zbliżonym obszarze, dodatkowe dochody uzyskiwane przez osoby przewidziane do świadczenia tego typu usług, znajomość miejsca świadczenia usług oraz znajomość innych uczestników procesu budowlanego, w tym znajomość potrzeb i specyficznych oczekiwań podmiotu zamawiającego oraz potencjał wykonawczy podmiotu, który będzie realizował roboty.

Dlatego też brak było podstaw do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, a zarzut zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego należy uznać za niezasadny.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....