

WYROK

Warszawa, dnia 18 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzyszewski

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 11 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę Centrum Medyczne Enel-Med S.A. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Politechnikę Krakowską im. Tadeusza Kościuszki z siedzibą w Krakowie przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego w postępowaniu o sygn. akt KIO 3986/26 wykonawcy PZU Zdrowie S.A. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Centrum Medyczne Enel-Med S.A. z siedzibą w Warszawie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Centrum Medyczne Enel-Med S.A. z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodniczący.....

Uzasadnienie

Zamawiający: Politechnikę Krakowską im. Tadeusza Kościuszki z siedzibą w Krakowie wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Dobrowolny program grupowej opieki zdrowotnej dla pracowników Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki”, nr postępowania: KZKN-2/057/2026.

Ogłoszenie o przedmiotowym zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 9 czerwca 2026 r., pod numerem 2026/BZP 00281414/01.

W dniu 6 sierpnia 2026 r. Odwołujący: Centrum Medyczne Enel-Med S.A. z siedzibą w Warszawie powziął wiadomość o wyborze najkorzystniejszej oferty wykonawcy PZU Zdrowie S.A. z siedzibą w Warszawie, zwany dalej PZU Zdrowie lub Przystępujący.

W dniu 11 sierpnia 2026 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej od czynności i zaniechania Zamawiającego, polegających na:

1) wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez PZU Zdrowie,

2) zaniechaniu odrzucenia oferty PZU Zdrowie jako zawierającej rażąco niską cenę, w tym z uwagi na złożenie wyjaśnień ceny, które nie uzasadniają ceny podanej w ofercie.

Zaskarżonym czynnościom Zamawiającego Odwołujący zarzucił następujące naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych t. j. z 27 maja 2026 r. (Dz. U. z 2026 r., poz. 793), dalej ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 266 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PZU Zdrowie jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, w tym z uwagi na złożenie wyjaśnień ceny, które nie uzasadniają ceny podanej w ofercie, w sytuacji gdy wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez PZU Zdrowie nie wykazują, że jest ona ceną realną i umożliwiającą wykonanie zamówienia, wyjaśnienia te są nieadekwatne do wezwania Zamawiającego, są ogólnikowe i lakoniczne, nie wykazują wpływu okoliczności powołanych przez PZU Zdrowie na wysokość ceny, a nadto nie dołączono do nich stosownych dowodów, co doprowadziło do niezgodnego z Pzp wyboru oferty PZU Zdrowie jako najkorzystniejszej.

Wskazując na powyższy zarzut, Odwołujący wnosil o:

1) uwzględnienie odwołania,

2) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

3) nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej oceny ofert,

4) nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty PZU Zdrowie jako zawierającej rażąco niską cenę,

5)zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, według rachunków, które zostaną przedłożone na rozprawie.

Jednocześnie Odwołujący wnosil o przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów:

1)ogłoszenia o zamówieniu z dnia 9 czerwca 2026 r. na fakty wskazane w uzasadnieniu odwołania, w tym w szczególności na fakt umieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych dnia 9 czerwca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00281414/01, prowadzenia postępowania w trybie podstawowym,

2)Specyfikacji Warunków Zamówienia wraz z załącznikami na fakty wskazane w uzasadnieniu odwołania, w tym w szczególności na fakt:

a)wymagania podania w formularzu cenowym dwunastu cen jednostkowych,

b)wymagania zatrudnienia przez wykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących czynność opiekuna/administradora umowy,

3)oferty PZU Zdrowie z dnia 29 czerwca 2026 r. złożonej w postępowaniu na fakty wskazane w uzasadnieniu odwołania, w tym w szczególności na fakt zaoferowania realizacji zamówienia za cenę w wysokości 693 144,00 zł, podania przez PZU Zdrowie w Załączniku nr 1 do Formularza oferty dwunastu cen jednostkowych,

4)wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty z dnia 14 lipca 2026 r. skierowanego do PZU Zdrowie na fakty wskazane w uzasadnieniu odwołania, w tym w szczególności na fakt skierowania do PZU Zdrowie wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 Pzp,

5)wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez PZU Zdrowie z dnia 20 lipca 2026 r. na fakty wskazane w uzasadnieniu odwołania, w tym w szczególności na fakt złożenia przez PZU Zdrowie wyjaśnień w zakresie wysokości ceny, dołączenia przez PZU Zdrowie do wyjaśnień następujących załączników: zakres bazowy poszczególnych podgrup – wykaz do wyceny, zaświadczenie o niezaleganiu w składkach, zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach, oświadczenie o nienaruszaniu przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa, złożenia przez PZU Zdrowie wyjaśnień lakonicznych, niekonkretnych, niewyjaśniających sposobu obliczenia, niepopartych stosownymi dowodami, dołączenie do wyjaśnień ceny wykazu procedury jedynie w zakresie cen dla pakietów indywidualnych,

6)zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 6 sierpnia 2026 r. na fakty wskazane w uzasadnieniu odwołania, w tym w szczególności na fakt dokonania wyboru oferty złożonej przez PZU Zdrowie jako najkorzystniejszej, zachowania terminu na wniesienie odwołania.

Odwołujący w swoim uzasadnieniu przedstawił następujące stanowisko.

„(...) Stan faktyczny

Dnia 9 czerwca 2026 r. Zamawiający opublikował ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem: 2026/BZP 00281414/01.

Dowód: ogłoszenie o zamówieniu z dnia 09.06.2026 r. (w aktach postępowania).

Ostatecznie (po zmianach) termin składania ofert został wyznaczony na dzień 30 czerwca 2026 r. Do upływu terminu składania ofert wpłynęły trzy oferty, w tym oferta Odwołującego.

Dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 30.06.2026 r. (w aktach postępowania)

Dnia 14 lipca 2026 r. Zamawiający wezwał PZU Zdrowie do udzielenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający wyznaczył termin udzielenia odpowiedzi na dzień 20 lipca 2026 r.

Dowód: wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty z dnia 14.07.2026 r. (w aktach postępowania)

Dnia 20 lipca 2026 r. PZU Zdrowie udzieliło wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny.

Dowód: wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z dnia 20.07.2026 r. (w aktach postępowania) Dnia 6 sierpnia 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty PZU Zdrowie jako najkorzystniejszej.

Dowód: zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 06.08.2026 r. (w aktach postępowania).

Stan prawny

Zamawiający niezasadnie zaniechał odrzucenia oferty PZU Zdrowie, pomimo że cena zaoferowana za realizację przedmiotowego zamówienia jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wyjaśnienia złożone przez wskazanego Wykonawcę nie potwierdzają wysokości zaoferowanej ceny. Na podstawie wyjaśnień PZU Zdrowie złożonych w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, nie sposób uznać, że zaoferowana cena jest ceną adekwatną do przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia”. Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp: „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”.

Cena ofertowa PZU Zdrowie jest rażąco niska i uniemożliwia rzetelne wykonanie zamówienia.

Po pierwsze, wbrew twierdzeniom wynikającym z wyjaśnień ceny z dnia 20 lipca 2026 r. złożonych przez PZU Zdrowie, Zamawiający miał podstawę skierowania do tego Wykonawcy wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie wysokości zaoferowanej ceny.

Zamawiający wezwał PZU Zdrowie do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny z uwagi na różnicę pomiędzy ceną zaoferowaną przez tego Wykonawcę i średnią arytmetyczną cen wszystkich złożonych ofert. Ceny ofert złożonych w tym postępowaniu kształtują się następująco: (...)

Dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 30.06.2026 r. (w aktach postępowania)

Wyjaśnienia w zakresie ceny złożone przez PZU Zdrowie w dużej części poświęcone są kwestionowaniu zasadności skierowania do tego Wykonawcy wezwania do złożenia wyjaśnień ceny. PZU Zdrowie wskazuje na różnice w cenach, porównuje zaoferowaną cenę z ceną ofertową Odwołującego. Wskazane okoliczności nie mają wpływu na konieczność dokonania przez Zamawiającego rzetelnej oceny treści wyjaśnień ceny złożonych przez PZU Zdrowie. Wykonawca został wezwany do złożenia wyjaśnień, odpowiedział na wezwanie i nie zaskarżył odwołaniem czynności wezwania go do złożenia wyjaśnień w zakresie wysokości ceny. Wykonawca jest więc związany wezwaniem i musiał zastosować się do treści wezwania.

Nadto, wszelkie twierdzenia powołane przez PZU Zdrowie w wyjaśnieniach ceny a dotyczące różnic w cenach wykonawców nie mogą być podstawą stwierdzenia, że lakoniczne, niekonkretne i niepoparte dowodami wyjaśnienia ceny są wystarczające.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Krajowa Izba Odwoławcza:

1) „Od czynności wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, jak od każdej czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia, przysługuje odwołanie do Prezesa Izby. Odwołujący nie kwestionował czynności wezwania go do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny we właściwym terminie w związku z tym Izba nie miała podstaw do oceny prawidłowości samego wezwania. Tym samym stanowisko Izby sprowadzało się do rozstrzygnięcia czy odwołujący wyjaśnił wątpliwości zamawiającego w zakresie realności zaoferowanej ceny. Dokładniej rzecz ujmując Izba w przedmiotowej sprawie rozstrzygała czy odwołujący przez złożone wyjaśnienia obalił domniemanie zaistnienia rażąco niskiej ceny co do jego oferty”,

2) „Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem w przypadku wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawca, gdy nie zaskarży wezwania w trybie środków ochrony prawnej, jest zobowiązany przedstawić żądane wyjaśnienia w zakresie wymaganym przez zamawiającego. Wezwanie jest bowiem dla niego wiążące. Brak udzielenia kompletnych, zgodnych z zakresem żądania zamawiającego wyjaśnień wraz z dowodami w zakresie wyliczenia ceny oznacza niesprostanie obowiązкови wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Konsekwencją tego jest odrzucenie oferty, ponieważ zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp 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”².

Po drugie, PZU Zdrowie w złożonych wyjaśnieniach w zakresie wysokości zaoferowanej ceny, nie sprostало ciężarowi wykazania, że oferta złożona przez tego Wykonawcę nie zawiera rażąco niskiej ceny. Złożone wyjaśnienia są ogólnikowe, lakoniczne i niepoparte stosownymi dowodami, a nadto w żaden sposób nie wyjaśniono, jak rozumieć dowody, które zostały dołączone do wyjaśnień. PZU Zdrowie nie obaliło więc domniemania złożenia oferty z rażąco niską ceną.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp, to wykonawca obciążony jest domniemaniem rażąco niskiej ceny i na nim spoczywa obowiązek wykazania, że cena nie jest rażąco niska. Obowiązek ten wymaga przedłożenia rzetelnych, szczegółowych i w pełni udokumentowanych wyjaśnień, które umożliwią dokonanie obiektywnej oceny realności wykonania zamówienia. PZU Zdrowie nie obaliło domniemania rażąco niskiej ceny. PZU Zdrowie przedstawiło wyjaśnienia dotyczące ceny o charakterze ogólnikowym i nierzetelnym, nie załączając dowodów potwierdzających swoje twierdzenia. W konsekwencji należy stwierdzić, że złożone wyjaśnienia nie uzasadniają wskazanej w ofercie ceny.

Odnosząc się do treści wyjaśnień w zakresie wysokości ceny przedłożonych przez PZU Zdrowie, wskazuję co

następuje:

1) brak wyjaśnienia sposobu obliczenia ceny

PZU Zdrowie przedłożyło do złożonych wyjaśnień plik o nazwie „Zakres bazowy poszczególnych podgrup – wykaz do wyceny”. We wskazanym pliku wskazano jedynie:

a)oznaczenie procedury medycznej numerem, bez wskazania o jaką konkretnie procedurę chodzi, co uniemożliwia dokonanie weryfikacji, czy kalkulując cenę uwzględniono w cenie wszystkie świadczenia składające się na przedmiot zamówienia,

b)zakładany koszt procedury na jedną osobę miesięcznie i zakładaną miesięczną stawkę za procedurę na osobę – które to kwoty stanowią jedynie rozbić ceny ofertowej na poszczególne, nieznane procedury.

Kwoty wskazane w dołączonym zestawieniu nie zostały powiązane z konkretnymi kosztami realizacji zamówienia. Nadto, w wyjaśnieniach nie znalazły się żadne informacje, które wskazywałyby jak wyliczono kwoty wskazane w zestawieniu, czy też jakie założenia były podstawą przypisania do każdej procedury konkretnej kwoty.

Jednocześnie PZU Zdrowie nie tylko nie określiło co kryje się pod numerami procedur (co uniemożliwia weryfikację zakresu świadczeń przyjętego do wyceny), ale również nie wskazało, jak należy rozumieć przedstawiony podział ceny. Wskazuję w szczególności, że dla wielu procedur, które samo PZU Zdrowie wskazało w tabelach, przyjęto, że koszt wynosi 0,00 zł. To oznacza, że PZU Zdrowie nie skalkulowało w zaoferowanych cenach kosztów wszystkich świadczeń, jakich oczekuje Zamawiający w ramach realizacji zamówienia.

W treści wyjaśnień, w tym w zestawieniu kosztów złożonych przez PZU Zdrowie, nie przedstawiono żadnych danych odnoszących się do wysokości konkretnych kosztów, które będą wiązały się z realizacją zamówienia. Wyjaśnienia PZU Zdrowie nie odnoszą się do konkretnych, nawet istotnych kosztów i ich wysokości. Takie wyjaśnienia nie stanowią podstawy do weryfikacji, czy PZU Zdrowie w zaoferowanej cenie uwzględniło wszystkie koszty, które musi ponieść w związku z realizacją zamówienia.

PZU Zdrowie w złożonych wyjaśnieniach samo powołało koszty, które wpływają na cenę, jednak w żadnym zakresie nie odniosło się do ich wysokości i nie wykazało, że uwzględniło je w zaoferowanej cenie. Zgodnie z wyjaśnieniami PZU Zdrowie „Wykonawca wskazuje, że wycena składa się z 4 głównych elementów:

a.Kosztów zakupu procedur medycznych w placówkach współpracujących oraz kosztu wytworzenia usługi w placówkach własnych;

b.Częstości korzystania z procedur wskazanych w omawianych zakresach (jak często w firmach o podobnych parametrach pracownicy i członkowie rodzin korzystają ze świadczeń medycznych).

Parametr ten musi opierać się na przewidywanych szacunkach;

c.Kosztów wewnętrznych spółki w tym kosztów wszystkich procesów niezbędnych do prawidłowej obsługi kontraktu;

d.Kosztów związanych z przyszłym wzrostem kosztów wynikającym z czasu trwania umowy oraz marży”.

PZU Zdrowie nie wskazało w wyjaśnieniach czy i jakiej wysokości uwzględniono koszty zakupu procedur medycznych, wytworzenia procedur medycznych w placówkach własnych, koszty wewnętrzne spółki, czy koszty wzrostu cen. PZU Zdrowie nie podało także, nawet procentowo ani kwotowo, wysokości marży. PZU Zdrowie nie wykazało także, że w wyniku realizacji zamówienia osiągnie jakiegokolwiek zysk.

Wskazuję, że w treści wyjaśnień PZU Zdrowie wskazało, że przedkłada kalkulację do poszczególnych części zamówienia, która zawiera koszt danej procedury z uwzględnieniem wszystkich parametrów taryfikacyjnych, jednak w rzeczywistości złożony wykaz procedur nie zawiera takich danych, a jedynie wysokość zakładanych kosztów procedury na jedną osobę miesięcznie.

Ponadto, w wykazie procedur złożonym wraz z wyjaśnieniami ceny PZU Zdrowie przedstawiło jedynie podział ceny na poszczególne procedury i nie wykazało, czy i w jakiej wysokości w zaoferowanych cenach pakietów indywidualnych uwzględniło koszty inne niż koszty wytworzenia procedur, a także zysk. Z treści przedłożonego zestawienia procedur wynika więc, że nie wzięto pod uwagę innych kosztów, a jedynie koszty wytworzenia procedur.

Wyjaśnienia nie są więc rzetelne, gdyż nie zawierają istotnych informacji o wysokości kosztów realizacji zamówienia.

Pomimo więc formalnego dołączenia do wyjaśnień ceny dokumentu, który rzekomo ma stanowić „kalkulację dla poszczególnych części zamówienia” PZU Zdrowie nie przedłożyło takiej kalkulacji. Złożony wykaz procedur stanowi jedynie rozbić cen na niższe kwoty przypisane do nieokreślonych procedur. A przedłożona „kalkulacja” w żadnym

zakresie nie jest możliwa do prześledzenia przez Zamawiającego, gdyż PZU Zdrowie nie wskazało jakie dane z niej wynikają i jak Wykonawca ten uzyskał wyniki wskazane w tabelach.

brak wykazu procedur dla cen za pakiet partnerski i pakiet rodzinny

PZU Zdrowie przedstawiło załącznik z wykazem procedur, tj. podziałem ceny na koszty wykonania różnych (nieokreślonych w żaden sposób) procedur. PZU Zdrowie przyjęło model przedstawienia wyjaśnień ceny w odniesieniu do cen jednostkowych zaoferowanych w ofercie.

Zgodnie z treścią oferty PZU Zdrowie, tj. Załącznikiem nr 1 do Formularza oferty, PZU Zdrowie zaoferowało następujące ceny jednostkowe za realizację zamówienia:

PZU Zdrowie w ofercie określiło więc dwanaście cen jednostkowych, tj. cztery ceny za pakiet indywidualny (w zależności od zakresu świadczeń), cztery ceny za pakiet partnerski (w zależności od zakresu świadczeń) oraz cztery ceny za pakiet rodzinny (w zależności od zakresu świadczeń). W dołączonym do wyjaśnień wykazie procedur (mającym stanowić kalkulację na poszczególne części zamówienia) PZU Zdrowie przedstawiło zaś podział ceny na procedury wyłącznie dla czterech z dwunastu cen, tj. dla cen za pakiet indywidualny. Wykaz procedur zawiera bowiem podział wyłącznie dla następujących cen: 63,70 zł, 107,00 zł, 140,00 zł oraz 160,40 zł.

PZU Zdrowie złożyło więc wykaz procedur z podziałem ceny jedynie w ograniczonym zakresie, pomijając zupełnie większość cen jednostkowych wskazanych w formularzu cenowym. Wyjaśnienia ceny złożone przez PZU Zdrowie są więc nierzetelne i niewyczerpujące. Zamawiający w wezwaniu żądał bowiem złożenia wyjaśnień w zakresie całej ceny ofertowej, a nie wyłącznie cen za pakiety indywidualne.

3) brak wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego

PZU Zdrowie nie odniosło się także do kosztów i ich wysokości, na które to Zamawiający wprost wskazał w wezwaniu do wyjaśnienia ceny. W wezwaniu z dnia 14 lipca 2026 r. Zamawiający wskazał, że oczekuje wyjaśnień „...w szczególności w zakresie:

– 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; – zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie”.

W wyjaśnieniach PZU Zdrowie nie podało żadnych danych dotyczących przyjętego poziomu w szczególności kosztów pracy, a także informacji pozwalających ustalić zgodność kalkulacji ceny z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

PZU Zdrowie poprzestało jedynie na swoim oświadczeniu co do uwzględnienia kosztów pracy zgodnie z przepisami. Poza oświadczeniami własnymi nie przedłożono żadnych dowodów. Wskazuję, że PZU Zdrowie mogło przedłożyć jako dowody do wyjaśnień ceny np. przykładowe umowy o pracę z osobami, które mają brać udział w realizacji zamówienia. Jak wynika bowiem z wyjaśnień złożonych przez PZU Zdrowie, Wykonawca ten zatrudnia już osoby, które zamierza skierować do realizacji tego zamówienia. Zgodnie bowiem z wyjaśnieniami: „PZU Zdrowie SA zwraca uwagę, że organizacja procesu obsługi pacjenta w ramach przedmiotowego Zamówienia pozwala mu na wykorzystaniu obecnego zatrudnienia i delegowania zadań obecnego personelu do obsługi pacjentów. Wykonawca korzysta więc z aktualnych zasobów kadrowych zatem w tym zakresie po stronie Wykonawcy nie powstaną dodatkowe koszt”.

PZU Zdrowie nie wykazało także w żaden sposób, jak koszty zatrudnienia przekładają się na zaoferowane ceny. Nie wskazano jaki jest dokładnie czas pracy przyjęty przez tego Wykonawcę w kalkulacji, ani jakie stawki wynagrodzeń przyjęto do kalkulacji.

Podkreślić zaś należy, że Zamawiający wymagał zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynność opiekuna/administradora umowy (wymagania wynikają z Rozdziału 3 pkt 3.5 SWZ). PZU Zdrowie nie wykazało zaś, że uwzględniło w zaoferowanej cenie koszty zatrudnienia osób do wykonywania wskazanych powyżej czynności za podstawie umowy o pracę. W tym zakresie PZU Zdrowie poprzestało na niczym niepopartych oświadczeniach.

Wyjaśnienia złożone przez PZU Zdrowie nie zawierają jakiegokolwiek odniesienia do uwzględnienia w cenie kosztów zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Wykonawca oświadczył jedynie, że nie zalega z uiszczeniem składek na

zabezpieczenie społeczne i złożył zaświadczenie ZUS. Wskazane oświadczenie i zaświadczenie w żaden sposób nie wykazują, że Wykonawca ten rzeczywiście kalkulując cenę ofertową wziął pod uwagę koszty związane z przestrzeganiem przepisów w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Mając na uwadze, że wyjaśnienia nie zawierają w tym zakresie żadnych innych informacji, PZU Zdrowie w rzeczywistości nie odpowiedziało na wezwanie w zakresie wymaganym przez Zamawiającego.

4) brak odniesienia do uwzględnienia w cenie kosztów podwykonawców

PZU Zdrowie wskazało w wyjaśnieniach ceny, że „Wykonawca dodaje, że posiada umowy z podwykonawcami, którzy będą delegowani do realizacji części zadań”. Wyjaśnienia nie zawierają żadnych bardziej szczegółowych informacji co do wynagrodzeń podwykonawców i zawartych z nimi umów.

PZU Zdrowie nie odniosło się w jakimkolwiek zakresie do kosztów wynagrodzeń, które będzie zobowiązany zapłacić podmiotom podwykonawcom.

Brak odniesienia się w jakimkolwiek zakresie przez PZU Zdrowie do wysokości zaoferowanych cen i kosztów realizacji zamówienia, dyskwalifikuje wyjaśnienia złożone przez tego Wykonawcę jako ogólnikowe i nieadekwatne.

5) brak wykazania posiadania zintegrowanego systemu obsługi pacjenta i brak przedłożenia wyników kalkulacji z systemu do wyliczania cen ofertowych

PZU Zdrowie wskazało w złożonych wyjaśnieniach, że: „Przy kalkulacji cen opieki medycznej analitycy finansowi Wykonawcy korzystają ze zintegrowanego systemu obsługi pacjenta. System ten umożliwia wysoce precyzyjne szacowanie, w jakim wymiarze osoby, które zostaną objęte opieką medyczną będą korzystały z poszczególnych świadczeń medycznych. System ten różnicuje jednocześnie potencjalne wykorzystanie usług w zależności od płci potencjalnego pacjenta, jego wieku, czy nawet lokalizacji, w jakiej usługi będą świadczone. Na potrzeby kalkulacji Wykonawca wykorzystuje zatem sprawdzony przez siebie algorytm, uwzględniając m.in. dane demograficzne, informacje o potencjalnym i przeszłym korzystaniu przez pacjentów ze świadczeń medycznych. Wycena została więc dokonana z wykorzystaniem narzędzi taryfikacyjnych powszechnie stosowanych w spółce”. PZU Zdrowie nie przedłożyło jednak jakiegokolwiek dowodu potwierdzającego, że rzeczywiście korzysta z takiego narzędzia kalkulacyjnego i jest ono wprowadzone w przedsiębiorstwie. PZU Zdrowie ograniczyło się do przytoczenia, że korzysta z systemu dokalkulacji, jednakże nie przedstawiło kalkulacji pochodzącej z systemu, a nadto nie przedstawiło nawet danych/informacji/założeń, jakie wprowadzono do systemu w celu wyliczenia ceny, jaka została zaoferowana.

Skoro PZU Zdrowie posiada system, uwzględniający czynniki typowe dla tego Wykonawcy, jak również kluczowe parametry wpływające na wysokość ceny (na które wskazało PZU Zdrowie tj. płeć, wiek, lokalizacja, dane demograficzne, dane o potencjalnym korzystaniu ze świadczeń) powinien przedstawić efekt jego działania. Brak przedstawienia chociażby wyniku takiej kalkulacji pozwala wysnuć wniosek, że oferta została źle skalkulowana bądź nie została wcale skalkulowana w sposób opisany przez PZU Zdrowie. Skoro PZU Zdrowie twierdzi, że cena, która znalazła się na ofercie, jest wynikiem wprowadzenia do systemu kalkulacyjnego określonych danych to powinien wskazać te dane, które przyjęto za podstawę kalkulacji. Takie informacje pozwoliłyby Zamawiającemu na weryfikację poprawności założeń kosztowych. Nadto PZU Zdrowie powinno przedstawić wynik takiej kalkulacji przez system, aby rzeczywiście wykazać, że jest on zgodny z ceną wskazaną w ofercie.

Twierdzenia PZU Zdrowie pozostały zaś gołostowne. Dołączone do wyjaśnień zestawienie procedur (stanowiące jedynie podział ceny) nie pochodzi z systemu, na który powołało się PZU Zdrowie (a przynajmniej w żaden sposób nie wynika to z przedłożonego dokumentu). Nie przedłożono żadnych dowodów na potwierdzenie wyników działania systemu, z którego korzysta PZU Zdrowie, jak twierdzi w swoich wyjaśnieniach.

Jak wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 18 lutego 2025 r.: „Nie sposób natomiast przyjąć, że jako dowód zastępujący wszelkie inne dowody można traktować zawarte w takich wyjaśnieniach oświadczenie, że cena oferty bądź jej istotna część składowa uwzględnia wszystkie bądź określone koszty wykonywania zamówienia. W takim przypadku za uzasadniające podaną w ofercie cenę należałoby uznać wyjaśnienia, w których zawarto takie oświadczenie, co czyniłoby iluzoryczną całą instytucję badania, czy cena oferty bądź jej istotnej części składowej jest naprawdę niska.”

6) powołanie się na warunki realizacji zamówienia jako podstawę obniżenia ceny

W wyjaśnieniach PZU Zdrowie wskazało, że na poziom kalkulacji ceny wpływ miały założenia dotyczące świadczeń stomatologicznych, tj. że zakres stomatologii wymagany obligatoryjnie przez Zamawiającego był ograniczony.

Wskazana powyżej okoliczność była podstawą kalkulacji cen ofertowych przez wszystkich wykonawców

biorących udział w postępowaniu. Wszyscy wykonawcy przy kalkulowaniu ceny mieli świadomość ograniczonego zakresu świadczeń stomatologicznych i tego, że zaoferowanie dodatkowych świadczeń nie powoduje przyznania dodatkowych punktów.

Wyżej wskazane okoliczności nie są okolicznościami, które wpłynęły na możliwość obniżenia ceny przez PZU Zdrowie, a są to po prostu warunki realizacji zamówienia, które uwzględniają wszyscy wykonawcy biorący udział w postępowaniu.

7)powoływanie się na ogólne okoliczności, jak doświadczenie wykonawcy, bez wykazania ich wpływu na wysokość zaoferowanej ceny

PZU Zdrowie w wyjaśnieniach powołało się na okoliczności takie jak własne doświadczenie, pozycja na rynku. Wskazane okoliczności są to okoliczności właściwe dla wszystkich wykonawców biorących udział w tym postępowaniu. Powszechnie wiadomym jest, że podmioty świadczące usługi medyczne takie jak Odwoławcy (EneMed) oraz PZU Zdrowie są największymi podmiotami świadczącymi usługi będące przedmiotem zamówienia i również posiadają wieloletnie doświadczenie. Tego rodzaju okoliczności nie stanowią więc realnie o możliwości obniżenia ceny, gdyż są uwzględniane przy kalkulacji ceny przez wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu.

PZU Zdrowie nie wykazało także jak realnie te okoliczności wpływają na obniżenie wysokości zaoferowanej ceny.

Jak wskazuje utrwalona linia orzecznicza Krajowej Izby Odwoławczej, ograniczenie się do przywołania wyżej omówionych okoliczności jest niewystarczające: „Zgodzić należało się także z odwołującym, że przystępujący nie udowodnił wyjątkowo korzystnych warunków wykonywania usługi, na jakie powoływał się w swych wyjaśnieniach ceny i nie wykazał konkretnie, w jaki sposób te warunki umożliwiły mu obniżenie ceny oferty. Przystępujący oświadczył w swych wyjaśnieniach ceny, że Regularna współpraca z podmiotami z różnych części kraju, jak np. Ustka, umożliwia optymalizację kosztów operacyjnych, co przekłada się na konkurencyjność cenową oferowanych usług. Wykonywanie prac w sposób skoordynowany pozwala na redukcję kosztów związanych z transportem sprzętu i pracowników oraz minimalizację przestojów. Dzięki powyższym działaniom Spółka nie tylko obniża koszty operacyjne, ale także podnosi efektywność realizowanych usług, zapewniając wysoką jakość i terminowość wykonania zleceń. Zdaniem izby taka argumentacja okazała się zbyt ogólna, gdyż nie wiadomo było, w jaki sposób te czynniki miały spowodować ewentualne obniżenie kosztów realizacji usługi dla zamawiającego (w szczególności kosztów transportu sprzętu, pracowników), a także o ile te koszty zostały obniżone.”

Wyjaśnień złożonych przez PZU Zdrowie nie można ocenić pozytywnie również mając na uwadze orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej. Zgodnie z orzecznictwem:

1)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 5 listopada 2024 r.: „W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano i z tym należy się zgodzić, że obowiązkiem wykonawcy jest dostarczenie konkretnych, spójnych, jasnych, logicznych i wyczerpujących wyjaśnień wraz z dowodami na ich potwierdzenie. Wykonawca winien podać zamawiającemu wszystkie informacje dotyczące kalkulacji zaoferowanej ceny, m.in. sposoby kalkulacji, założenia do kalkulacji, istotne elementy mające wpływ na wysokość zaoferowanej ceny etc. Wyjaśnienia mają uzasadnić podaną w ofercie cenę oraz rozwiązać wątpliwości zamawiającego co do wystąpienia rażąco niskiej ceny.”,

2)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 20 października 2023 r.: „Po raz kolejny podkreślić należy, że wezwanie do wyjaśnienia ceny oferty, co do zasady jest konsekwencją stwierdzenia faktu, że cena ta w sposób zauważalny odbiega od wartości zamówienia czy średniej arytmetycznej cen innych ofert. W odpowiedzi na takie wezwanie wykonawca zobowiązany jest zatem wyjaśnić, w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należyłą realizację całego zamówienia, uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy, jak również wykazać dlaczego był w stanie zaoferować cenę na takim, a nie innym poziomie, czyli poziomie odbiegającym od wartości zamówienia lub cen innych złożonych w postępowaniu ofert. Przy czym podkreślić trzeba, że nie jest wystarczające samo powołanie się na istnienie określonych okoliczności, lecz konieczne jest wykazanie w sposób mierzalny, jak wpływają one na obniżenie kosztów realizacji zamówienia, jakie mają przełożenie na poszczególne elementy składowe ceny.”,

3)„Wyjaśnienia w sprawie kalkulacji ceny oferty mają w podstawowym zakresie zobrazować sposób kalkulacji ceny oferty, a także zawierać dowody na poparcie argumentów. Wykonawcy nie mogą więc poprzestać na głoślowych deklaracjach czy oświadczeniach - ich obowiązkiem nie jest opowiedzieć o swoich cenach, a wykazać, że za te ceny da się w prawidłowy sposób zrealizować przedmiot zamówienia. Przepisy ustawy w jasny sposób wskazują, że wykonawca wezwany do wyjaśnienia ceny swojej oferty ma obowiązek

udowodnić, że jest ona realna, pod rygorem odrzucenia oferty. Zamawiający nie może więc oceniać ceny oferty

przystępującego przez pryzmat własnej wiedzy i doświadczenia, a przez pryzmat złożonych wyjaśnień wraz z dowodami”.

Po trzecie, podkreślam, że z uwagi na złożenie tak ogólnych wyjaśnień, pozbawionych konkretnych twierdzeń, Zamawiający nie może wezwać PZU Zdrowie ponownie do złożenia wyjaśnień. Kolejne wezwanie nie prowadziłoby bowiem do doprecyzowania już złożonych wyjaśnień, a do uzupełnienia informacji, które nie znalazły się w pierwotnie złożonych wyjaśnieniach. Powyższe potwierdza orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, w tym m.in.:

a)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 maja 2025 r.: „W tym stanie faktycznym żadnego rodzaju wyliczenia nie zostały przedłożone. Przedstawiono pewne dane, które mają charakter rozproszony i nie wiadomo w jaki sposób składają się one na zaoferowaną cenę. Nadto, należy podzielić stanowisko Przystępującego, że ewentualne dopytanie, przy tak wielu niewiadomych doprowadziłoby do ponownego wyjaśnienia tych samych okoliczności, co Izba w tych okolicznościach sprawy, uważa za niedopuszczalne.”,

b)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 października 2023 r.: „Zasadą jest bowiem jednokrotne wzywanie do wyjaśnień – ponowne wezwania mogą dotyczyć wyłącznie uzupełnienia już złożonych wyjaśnień, a nie ich poprawy, uzupełnienia czy ponownego wytłumaczenia tych samych okoliczności.”⁹,

c)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 stycznia 2022 r.: „Jak już wskazano powyżej, za wyjaśnienia uzasadniające ponowne wezwanie do wyjaśnienia zaoferowanych cen nie mogą być uznane wyjaśnienia nierzetelne, [a za takie Izba uznała przedstawione przez Odwołującego wyjaśnienia dotyczące wyliczenia cen poszczególnych pozycji. Odwołujący w złożonych wyjaśnieniach nie przedstawił danych umożliwiających Zamawiającemu zweryfikowanie poprawności wyliczeń cen poszczególnych pozycji.”,

d)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 19 czerwca 2024 r.: „Ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień kalkulacji ceny nie jest co do zasady wykluczone. Niemniej możliwość żądania od wykonawcy doprecyzowania elementów kalkulacji lub udzielenia szerszych informacji w zakresie pierwotnie przekazanych wyjaśnień, jest uzasadniona jedynie w przypadku szczegółowego i rzetelnego udzielenia przez wykonawcę wyjaśnień na pierwsze żądanie. Powtórzenie wezwania musi wynikać więc z obiektywnych okoliczności uzasadniających uszczegółowienie pierwszych wyjaśnień, a ponawianie wezwania nie może następować w sytuacji, gdy wyjaśnienia są niekompletne, lakoniczne, czy nie zawierają odpowiedzi na wszystkie pytania zamawiającego.”¹¹,

e)wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 marca 2024 r.: „Gdyby bowiem przyjąć, że złożenie niewystarczających wyjaśnień powinno skutkować kolejnym wezwaniem, to powstaje pytanie, ile takich kolejnych szans wykonawca powinien otrzymać i czy prowadzenie procedury wyjaśniającej powinno trwać tak długo, aż wyjaśnienia będą mogły być uznane za wystarczające. W takiej sytuacji, która daje zamawiającemu prawo uznaniowego decydowania o tym, ile razy wykonawca otrzyma możliwość uzupełnienia i doprecyzowania swoich wyjaśnień, powstaje też ryzyko nierównego traktowania wykonawców, poprzez różnicowanie ich szans na wykazanie prawidłowości ceny. W związku z tym w orzecznictwie Izby ukształtowane i trwale prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym zasadą jest jednokrotne wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny, a czynność ponownego wezwania można by uznać za usprawiedliwioną tylko wtedy, gdyby złożone wyjaśnienia, które mogą być uznane za rzetelne i wiarygodne, dostarczyły określonych informacji powodujących nowe, wymagające usunięcia wątpliwości lub obejmują kwestie, co do których zamawiający musi się jeszcze ostatecznie upewnić. Nie można jednak oczekiwać ponownego wezwania do wyjaśnień, jeśli wykonawca w odpowiedzi na pierwsze wezwanie, nie wywiązuje się ze spoczywającego na nim obowiązku, składając wyjaśnienia ogólne, nieprecyzyjne i gołosłowne - jak to miało miejsce w niniejszej sprawie (podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt: KIO 3448/20).” (sygn. akt: KIO 628/24).

Podsumowując, wyjaśnienia w zakresie ceny złożone przez PZU Zdrowie nie obalają złożenia oferty zawierającej rażąco niską cenę, gdyż nie są rzeczowe, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, nie wykazują, że jest możliwe wykonanie przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę bez ponoszenia straty. Przede wszystkim z wyjaśnień PZU Zdrowie nie wynika, jakie koszty wykonawca uwzględnił w kalkulacji ceny oferty oraz jakie okoliczności, właściwe dla danego wykonawcy, umożliwiły obniżenie ceny jego oferty. Pomimo że z dokumentów zamówienia i ogółu twierdzeń powołanych w wyjaśnieniach wynika, że możliwe było złożenie dowodów, nie zostały one dołączone do wyjaśnień. Cena ofertowa PZU Zdrowie jest więc rażąco niska.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2026 r. Zamawiający udzielił w odpowiedzi na odwołanie wnosząc o:

1)oddalenie odwołania w całości;

2)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w niniejszej odpowiedzi;

3)zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego.

Zamawiający podał następujące uzasadnienie do przedmiotowej odpowiedzi na odwołanie.

„(...) Uwagi wstępne

1.W dniu 11 sierpnia 2026 r. Odwołujący przekazał Zamawiającemu odwołanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dobrowolny program grupowej opieki zdrowotnej dla pracowników Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki”.

2.Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 w zw. z art. 266 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PZU Zdrowie S.A., zwana dalej,PZU Zdrowie” jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, w tym z uwagi na złożenie wyjaśnień ceny, które nie uzasadniają ceny podanej w ofercie, w sytuacji gdy wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez PZU Zdrowie nie wykazują, że jest ona ceną realną i umożliwiającą wykonanie zamówienia, wyjaśnienia te są nieadekwatne do wezwania Zamawiającego, są ogólnikowe i lakoniczne, nie wykazują wpływu okoliczności powołanych przez PZU Zdrowie na wysokość ceny, a nadto nie dołączono do nich stosownych dowodów, co doprowadziło do niezgodnego z Pzp wyboru oferty PZU Zdrowie jako najkorzystniejszej.

3.Na wstępie Zamawiający zaznacza, że zarzut sformułowany w punkcie 2 niniejszej odpowiedzi nie zasługuje na uwzględnienie. W ocenie Zamawiającego odwołanie opiera się wyłącznie na polemice z oceną wyjaśnień złożonych przez PZU Zdrowie i nie wykazuje ani nawet nie uprawdopodobnia, aby Zamawiający naruszył przepisy ustawy Pzp przy badaniu oferty wykonawcy.

4.Odwołanie opiera się na założeniu, że sama forma i stopień szczegółowości wyjaśnień PZU Zdrowie przesądzają o nierealności ceny. Założenie to jest błędne. Ocena Zamawiającego bowiem musi uwzględniać łącznie treść skierowanego do Wykonawcy wezwania, specyfikę abonamentowego modelu opieki medycznej, dane przedstawione w wyjaśnieniach i załączniku kalkulacyjnym, wyniki rynkowego szacowania wartości zamówienia oraz układ cen wszystkich trzech ofert. Z tych elementów wynika spójny obraz ceny rynkowej i możliwej do wykonania.

5.Zamawiający, działając przy wsparciu brokera EIB S.A., przed wszczęciem postępowania przeprowadził badanie rynku grupowej opieki medycznej. Zapytanie skierowano do jedenastu podmiotów. Ceny jednostkowe ustalono na podstawie analizy i porównania ofert, w szczególności ofert PZU Zdrowie, ENEL-MED i Polmed. Odwołujący uczestniczył zatem w szacowaniu wartości zamówienia, który posłużył Zamawiającemu do rozpoznania realiów rynkowych.

Dowód: dokument pn. Ustalenie wartości zamówienia dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym pn. „Dobrowolny program grupowej opieki zdrowotnej dla pracowników Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki z dnia 6 maja 2026 r. wraz z załącznikiem

6.Zamawiający w późniejszym procesie nie zastępował jednak wyjaśnień PZU Zdrowie własną wiedzą ani wiedzą brokera. Benchmark i wiedza Brokera służyła dodatkowo ocenie wiarygodności danych przedstawionych przez wykonawcę, a nie uzupełnianiu jego wyjaśnień.

7.W postępowaniu o udzielenie zamówienia złożono trzy oferty. Dwie z nich, PZU Zdrowie i ENELMED, pozostają w relacji typowej dla konkurencji rynkowej. Trzecia oferta, Świat Zdrowia, jest ponad trzykrotnie wyższa od oferty PZU Zdrowie i w sposób decydujący podnosi średnią arytmetyczną przedłożonych ofert.

8.W dniu 14.07.2026 r. Zamawiający skierował do Wykonawcy wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny i co istotne PZU Zdrowie odpowiedziało naprzemiennie pismo w sposób w pełni odpowiadający treści wezwania, opisało cztery podstawowe grupy kosztów, przedstawiło model taryfikacyjny, wskazało wykorzystanie danych portfelowych i demograficznych, uwzględniło wzrost kosztów i marży, kosztów placówek własnych i współpracujących oraz kosztów wewnętrznych. Dołączyło rozbudowany załącznik kalkulacyjny, a także dokumenty dotyczące prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i tajemnicy przedsiębiorstwa.

9.PZU Zdrowie przedstawiło zatem wyjaśnienia oraz materiał kalkulacyjny, które Zamawiający uznał za wystarczające do wykazania realności ceny. Odwołujący nie przedstawił natomiast konkretnych zarzutów ani danych, które podważałyby wiarygodność poszczególnych elementów tej kalkulacji. Argumentacja odwołania koncentruje się przede wszystkim na oczekiwanym stopniu szczegółowości i sposobie prezentacji danych.

Dowód: wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień skierowanego do PZU Zdrowie z dnia 17 lipca 2026 r.

Zakres wezwania Zamawiającego

10.W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zakres wezwania skierowanego przez Zamawiającego w dniu 14.07.2026 r. był jednoznacznie sformułowany. Zamawiający wezwał wykonawcę do przedstawienia wyjaśnień

dotyczących kalkulacji ceny oraz wskazał, że oczekuje wyjaśnień „w szczególności” w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Wezwanie nie zawierało szczegółowych pytań dotyczących konkretnych elementów kalkulacji, nie wymagało przedstawienia określonych dokumentów, nie żądało rozbicia ceny na wskazane przez Zamawiającego składniki kosztowe ani nie zobowiązywało wykonawcy do przedstawienia kalkulacji według konkretnego wzoru. Z treści wezwania wynikało oczekiwanie wykazania realności ceny oraz zgodności z przepisami prawa. Zamawiający nie narzucił konkretnego wzoru kalkulacji, nie zażądał ujawnienia nazw wszystkich procedur, wszystkich umów z placówkami ani odrębnych arkuszy dla każdego z dwunastu pól formularza cenowego.

11. Jak wyjaśniła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 24.05.2023 r.,

„nie można wyciągać negatywnych konsekwencji wobec wykonawcy, który zaniechał wyjaśnienia składników ceny w określony sposób, w sytuacji gdy treścią wezwania Zamawiającego nie był do tego zobowiązany. Innymi słowy, wyjaśnienia ceny wraz z dowodami muszą skłonić Zamawiającego do przekonania, że generowane oszczędności czy też szczególne warunki wpływające na obniżenie ceny, pozwalają na zrealizowanie zamówienia za cenę wskazaną w ofercie, przy czym wykonawca nie musi w szczegółach wyjaśniać każdej pozycji kosztowej, jeśli nie został do tego zobowiązany treścią wezwania”. Dalej w wyroku KIO z dnia 29.04.2026 r., KIO 1419/26 stwierdzono, że

„Zakres informacji przedstawianych przez wykonawcę w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny determinowany jest treścią wezwania Zamawiającego.”.

12. W wyroku KIO z dnia 6 sierpnia 2025 r., KIO 2608/25, Izba oddaliła zarzuty dotyczące oceny wyjaśnień, podkreślając znaczenie treści wezwania. Wskazała w szczególności:

„Okoliczność, że zdaniem Odwołującego wyjaśnienia złożone przez Wykonawców nie są doskonałe i mogłyby zawierać więcej elementów, nie oznacza, że wyjaśnienia te nie uzasadniają ceny zawartej w ofertach i nie oznacza, że ceny zaoferowane przez Wykonawców są rażąco niskie.”

Izba stwierdziła także, że przy ogólnej treści wezwania sposób ukształtowania wyjaśnień należy do wykonawcy, a brak przedstawienia wyjątkowo szczegółowych kosztów nie przesądza o cenie rażąco niskiej. Teza ta odpowiada stanowi niniejszej sprawy: wezwanie Zamawiającego nie wymagało danych w takim układzie i stopniu szczegółowości, jakiego po fakcie domaga się Odwołujący.

13. Ponadto, w wyroku z dnia 12.05.2023 r., KIO 1134/23, Krajowa Izba Odwoławcza wskazała, że:

„ocena treści wyjaśnień w zakresie ich adekwatności, szczegółowości oraz dowodów zależy od treści wezwania zamawiającego. Jest bowiem oczywiste, że wykonawca - zwłaszcza w tak szerokiej materii jak wycena - z założenia nie jest w stanie odnieść się do wszystkich niewyrażonych w wezwaniu do wyjaśnień kwestii, jak też przedstawić dowodów na każdą okoliczność, która następnie mogłaby zainteresować zamawiającego”.

14. Stanowisko dotyczące celu badania rażąco niskiej ceny znajduje również potwierdzenie w wyroku KIO z dnia 20 kwietnia 2026 r., KIO 1189/26, w którym wskazano:

„Izba wskazuje, że nie ma obowiązku składania dowodów na każde twierdzenie zawarte w wyjaśnieniach ceny. Wyjaśnienia te mają być wiarygodne jako całość, stąd brak dowodów na niektóre założenia kalkulacji ceny nie oznacza automatycznie, że wypełniły się przesłanki z art. 224 ust. 6 Pzp.”.

15. Pogląd ten ma bezpośrednie zastosowanie w niniejszej sprawie. Odwołujący koncentruje się bowiem przede wszystkim na braku określonych dokumentów lub bardziej szczegółowej prezentacji niektórych elementów kalkulacji, podczas gdy ocenie podlega wiarygodność i spójność wyjaśnień jako całości oraz ich zdolność do wykazania realności zaoferowanej ceny.

16. Zamawiający analizując odpowiedź Wykonawcy na wezwanie kierował się ustalonymi już w wyrokach KIO i w doktrynie wytycznymi, że zasadniczym celem instytucji badania rażąco niskiej ceny jest ochrona zamawiającego oraz interesu publicznego przed ryzykiem wyboru oferty, której cena została ustalona na poziomie nierealnym i niedoszacowanym, a w konsekwencji może prowadzić do problemów z prawidłową realizacją zamówienia. Instytucja rażąco niskiej ceny ma zatem służyć przede wszystkim zweryfikowaniu, czy zaoferowana cena jest rzeczywiście możliwa do uzasadnienia w świetle warunków realizacji zamówienia, a nie stanowić formalnego instrumentu eliminowania wykonawców z postępowania.

17. Odnosząc powyższe do okoliczności faktycznych sprawy wskazać należy, że PZU Zdrowie udzieliło odpowiedzi odpowiadającej zakresowi wezwania. Wykonawca przedstawił opis sposobu kalkulowania ceny, wskazał główne elementy wyceny, wyjaśnił wykorzystanie własnych danych historycznych i narzędzi taryfikacyjnych, odniósł się

do kosztów pracy, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, złożył stosowne oświadczenia oraz przedłożył dokumenty potwierdzające brak zaległości wobec ZUS i organów podatkowych. Ponadto wykonawca w złożonych wyjaśnieniach przedstawił załącznik nr 1 zawierający szczegółową kalkulację procedur medycznych stanowiących podstawę wyceny- jest to plik o nazwie Analiza_procedura_Politechnika Krakowska.

18. Idąc dalej PZU Zdrowie opisał ogólny model kalkulacji obejmujący: koszt zakupu i wytworzenia procedur, częstość wykorzystania świadczeń, koszty wewnętrzne, przyszły wzrost kosztów oraz marżę. Wskazało wykorzystanie istniejących zasobów i infrastruktury, umów ramowych oraz placówek własnych i współpracujących. Załącznik kalkulacyjny stanowiący załącznik nr 1 do złożonych wyjaśnień zawierał koszty procedur i zakładane stawki miesięczne dla czterech poziomów zakresu. W ofercie ceny pakietów partnerskich i rodzinnych stanowią odpowiednio dwu- i trzykrotność ceny pakietu indywidualnego, co pokazuje mechanizm taryfikacyjny, a nie brak kalkulacji tych pakietów.

19. Niezasadny jest zatem zarzut, jakoby wykonawca nie odniósł się do elementów wskazanych przez Zamawiającego. Wykonawca bowiem wprost oświadczył, że kalkulacja została przeprowadzona z uwzględnieniem kosztów pracy zgodnych z obowiązującymi przepisami, że korzysta z aktualnych zasobów kadrowych, że zatrudnienie odbywa się zgodnie z prawem pracy i przepisami dotyczącymi zabezpieczenia społecznego oraz że nie zalega z opłacaniem składek. Do wyjaśnień dołączono również stosowne dokumenty potwierdzające te okoliczności.

Dowód: wyjaśnienia PZU Zdrowie w zakresie rażąco niskiej ceny z dnia 20.07.2026 r.

20. Zarzuty w odwołaniu koncentrują się głównie na wskazywaniu informacji, których Zamawiający nigdy nie wymagał w wezwaniu. Nie można czynić wykonawcy zarzutu z tego, że nie przedstawił danych, o które nie został poproszony.

21. Odwołujący nie wykazał również, aby cena oferty PZU Zdrowie była nierealna lub uniemożliwiała wykonanie zamówienia. Argumentacja odwołania sprowadza się do twierdzenia, że wyjaśnienia mogłyby być bardziej szczegółowe. Tymczasem sam brak maksymalnego poziomu szczegółowości wyjaśnień nie stanowi podstawy do odrzucenia oferty, jeśli na ich podstawie zamawiający może dojść do wniosku, że oferta została skalkulowana w sposób realny i zapewniający prawidłową realizację zamówienia.

22. W ocenie Zamawiającego na marginesie warto wskazać, że różnica pomiędzy ofertą PZU Zdrowie a ofertą ENEL-MED wynosi 132 576 zł. Oferta PZU Zdrowie jest o 16,05% niższa od oferty ENEL-MED, natomiast oferta ENEL MED jest o 19,13% wyższa od oferty PZU Zdrowie. Obie ceny mieszczą się poniżej kwoty 907 200 zł przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia podstawowego. PZU Zdrowie jest od tej kwoty niższe o 23,59%, a ENEL-MED o 8,98%.

Średnia arytmetyczna trzech ofert wyniosła 1 375 608 zł. Została jednak zdominowana przez cenę Świat Zdrowia. Bez tej jednej oferty średnia cen PZU Zdrowie i ENELMED wynosi 759 432 zł, czyli znajduje się pomiędzy obiema konkurencyjnymi ofertami i potwierdza ich wzajemną rynkową bliskość.

Biorąc pod uwagę przeprowadzony benchmark rynkowy oraz ceny złożonych ofert jednoznacznie można stwierdzić, że cena zaoferowana przez PZU Zdrowie jest ceną rynkową i nie powoduje, że wykonanie zamówienia jest niemożliwe do wykonania.

23. Szczególne znaczenie ma także treść wyjaśnień ENEL-MED z 17 lipca 2026 r. Odwołujący sam twierdził w nich, że dwie najniższe oferty są „zasadniczo do siebie zbliżone”, a oferta Świat Zdrowia znacząco podniosła średnią. ENEL-MED argumentował, że jego cena jest rynkowa właśnie dlatego, że dwóch wykonawców wyceniło zamówienie na zbliżonym poziomie:

„Z powyższego wynika, że 2 wykonawców złożyło oferty z cenami zasadniczo do siebie zbliżonymi, a jeden z Wykonawców to jest Świat Zdrowia Operator Medyczny Sp. z o.o. znacząco zawyżył ofertę.

Wobec powyższego nasza cena jest rynkowa, bo rynek, czyli 2 innych wykonawców w sposób zbliżony wskazali cenę ofertową”

Dowód: str. 2 odpowiedzi na wezwanie dotyczące rażąco niskiej ceny ENEL-MED z dnia 17 lipca 2026 r.

24. Reasumując wskazać zatem należy, że różnica 16,05% liczona od ceny ENELMED do ceny PZU Zdrowie przy abonamentowym modelu taryfikacji, różnej bazie pacjentów, strukturze sieci własnej i partnerskiej, odmiennych danych portfelowych i założeniach co do konsumpcji świadczeń, przy uwzględnieniu faktu, że sam Odwołujący potwierdził w swoich wyjaśnieniach, że jego cena nie ma charakteru rażąco niskiego, z pewnością nie jest sygnałem, że oferta PZU Zdrowie zakłada realizację zamówienia znacznie poniżej kosztów. Odwołujący nie przedstawił obliczenia wykazującego przeciwny wniosek.

25. Szczegółowe odniesienie się do konkretnych tez odwołania

Odnosząc się szczegółowo do tez zawartych w odwołaniu Zamawiający wskazuje co następuje:

1)W odniesieniu do zarzutu dotyczącego braku wyjaśnienia sposobu obliczenia ceny Zamawiający wyjaśnia, że cena abonamentu medycznego jest kalkulowana w oparciu o model ryzyka oraz przewidywany poziom wykorzystania świadczeń przez osoby objęte opieką. Nie jest ona więc wynikiem zsumowania maksymalnych kosztów wszystkich potencjalnie dostępnych świadczeń dla każdego uczestnika, lecz efektem szacowania prawdopodobieństwa i skali korzystania z usług medycznych w danej grupie.

2)PZU Zdrowie w wyjaśnieniach wskazało cztery grupy kosztów, w tym koszty placówek własnych i partnerskich, koszty wewnętrzne, wzrost kosztów i marżę. Załącznik do złożonych wyjaśnień o nazwie Analiza_procedura_Politechnika Krakowska przedstawia koszty i stawki procedur. Należy podkreślić, że art. 224 ust. 3 Pzp nie nakłada obowiązku przedstawienia pełnego rachunku kosztów, ani szczegółowego rozbicia każdego składnika ceny. Istotne jest wykazanie mechanizmu kalkulacji oraz wskazanie czynników cenotwórczych pozwalających ocenić realność zaoferowanej ceny. Zamawiający uznał, że przedstawiony model kalkulacyjny wraz z załączonym arkuszem spełniał ten cel. PZU Zdrowie wskazało, że model wyceny wykorzystuje dane demograficzne, informacje o potencjalnym i przeszłym korzystaniu przez pacjentów ze świadczeń medycznych, lokalizację świadczenia usługi, doświadczenia z podobnych kontraktów. To podejście jest zgodne również z logiką wyjaśnień ENEL-MED, który własną kalkulację oparł na danych statystycznych, portfelu klientów i zakładanym wykorzystaniu świadczeń. Nie ma zatem podstaw, aby akceptować model statystyczny jako właściwy dla ENEL-MED, a zarazem kwestionować samą dopuszczalność analogicznego modelu u PZU Zdrowie.

3)W odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieujawnienia nazw poszczególnych procedur Zamawiający wskazuje, że przekazane przez Wykonawcę zestawienie (załącznik nr 1 do złożonych wyjaśnień przez PZU Zdrowie) zawierało kody świadczeń stanowiące element wewnętrznego systemu klasyfikacji i taryfikacji usług medycznych. Szczegółowe mapowanie kodów na nazwy procedur odzwierciedla sposób organizacji oferty, model kalkulacji oraz przyjęte rozwiązania biznesowe Wykonawcy, które mają charakter poufny i stanowią element jego know-how.

4)Zamawiający dokonał oceny złożonych wyjaśnień oraz przedstawionej kalkulacji w sposób całościowy, biorąc pod uwagę komplet przekazanych informacji, ich spójność oraz możliwość powiązania z zakresem świadczeń objętych zamówieniem. Ocena nie ograniczała się wyłącznie do identyfikacji nazw poszczególnych procedur, lecz obejmowała analizę całego modelu kalkulacyjnego i przedstawionych założeń dotyczących realizacji świadczeń.

5)Zdaniem Zamawiającego sam fakt nieujawnienia nazw procedur odpowiadających poszczególnym kodom nie stanowi dowodu na pominięcie określonych świadczeń ani nie pozwala na przyjęcie, że kalkulacja została sporządzona w sposób niekompletny. Brak pełnego odwzorowania kodów na nazwy procedur nie przekreśla możliwości oceny wyjaśnień, jeżeli z pozostałych przedstawionych informacji wynika, że Wykonawca uwzględnił zakres świadczeń wymagany dokumentacją postępowania oraz przedstawił logiczne i spójne podstawy kalkulacji ceny. W konsekwencji Zamawiający nie znalazł podstaw do uznania, że nieujawnienie nazw procedur świadczy o nieuwzględnieniu części świadczeń lub nierzetelnym skalkulowaniu oferty.

6)W odniesieniu do zarzutu dotyczącego wartości prezentowanych jako 0,00 zł w kalkulacji PZU Zdrowie przedstawionej w załączniku nr 1 do złożonych wyjaśnień w ocenie Zamawiającego samo wyświetlenie w arkuszu wartości 0,00 zł, odnoszącej się do miesięcznego kosztu procedury przypadającego na jednego uczestnika, nie dowodzi pominięcia danej procedury w kalkulacji. W części pozycji przy wartości kosztowej wyświetlonej jako 0,00 zł wskazano dodatką miesięczną stawkę na osobę w wysokości 0,01 zł. Odwołujący nie wykazał, których konkretnie świadczeń wymaganych w OPZ miałyby brakować w kalkulacji ani jaki byłby wpływ takiego ewentualnego pominięcia na cenę całkowitą. Należy przy tym podkreślić, że w załączniku nr 1 załączonym do złożonych wyjaśnień o nazwie Analiza_procedura_Politechnika Krakowska wszystkie procedury wymagane przez OPZ zostały wykazane. Przedstawiono koszyki procedur wraz z przypisanymi do nich wartościami, obrazującymi koszt poszczególnych grup świadczeń. Fakt wyświetlenia przy niektórych procedurach wartości 0,00 zł nie oznacza zatem, że procedury te nie zostały uwzględnione w kalkulacji, lecz wynika wyłącznie ze sposobu prezentacji danych oraz zastosowanych zaokrągleń. Koszty tych procedur zostały bowiem uwzględnione w wartościach przypisanych do poszczególnych koszyków procedur. Co istotne, gdyby dana procedura rzeczywiście została pominięta w kalkulacji, nie byłaby w ogóle ujęta w zestawieniu. Tymczasem wszystkie procedury zostały wykazane w dokumentacji kalkulacyjnej, co potwierdza ich uwzględnienie przy kalkulacji ceny oferty.

7)Przystępujący wyjaśnił w załączniku nr 4 zawartym w przystąpieniu do odwołania o nazwie „Kopia pliku

Analiza_procedura_kategoria_20260813", że prezentacja wartości 0,00 zł wynikała z formatowania oraz zaokrąglenia danych. Zamawiający wskazuje tę okoliczność wyłącznie jako objaśnienie sposobu prezentacji danych zawartych już w pierwotnym załączniku kalkulacyjnym, a nie jako nową podstawę kalkulacji ceny.

8)W odniesieniu do zarzut dotyczącego braku wykazu procedur i braku kalkulacji pakietów partnerskich i rodzinnych Zamawiający wskazuje, że Załącznik nr 1 do

złożonych wyjaśnień przez PZU Zdrowie prezentował bazową stawkę miesięczną na osobę dla każdej z czterech podgrup. Formularz cenowy załączony do oferty PZU Zdrowie wskazuje transparentny mnożnik: w każdej podgrupie cena pakietu partnerskiego stanowi dwukrotność ceny indywidualnej, a rodzinnego trzykrotność. Kwoty te następnie wchodziły do wzorów wskazanych przez Zamawiającego dla obliczenia P1-P4 oraz ceny całkowitej. Brak powielenia tych samych danych w dwunastu osobnych arkuszach nie oznacza braku kalkulacji.

9)W odniesieniu do zarzutu dotyczącego kosztów pracy, w tym kosztów związanych z realizacją obowiązków administratora umowy, Zamawiający wskazuje, że wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę dotyczył czynności opiekuna/administratora umowy, nie całego personelu medycznego.

PZU Zdrowie wyjaśniło, że wykorzysta istniejące zasoby organizacyjne i kadrowe, a koszty obsługi kontraktu ujęło w kosztach wewnętrznych spółki. Ponadto potwierdziło przestrzeganie przepisów prawa pracy, zasad zatrudnienia oraz minimalnego wynagrodzenia i złożyło oświadczenie o przestrzeganiu przepisów o minimalnym wynagrodzeniu oraz zaświadczenie ZUS o niezaleganiu w opłacaniu składek według stanu na 30 czerwca 2026 r.

10)Zamawiający uznał, że specyfika działalności operatora medycznego, realizującego równolegle wiele kontraktów, pozwala na alokowanie istniejących zasobów kadrowych pomiędzy poszczególne projekty bez konieczności tworzenia nowych etatów wyłącznie na potrzeby niniejszego zamówienia. Sama okoliczność nieprzedstawienia szczegółowej kalkulacji wynagrodzeń nie przesądza o nierealności ceny oferty. Tym bardziej brak dowodu np. w postaci załączonej umowy o pracę nie przesądza o tym, że wyjaśnienia w tym obszarze są niewystarczające. W komentarzu do Prawa zamówień publicznych wskazano podobnie:

"Wobec powyższego nasuwa się pytanie, czy odnośnie do wymienionych w ust. 3 okoliczności składających się na wyjaśnienia wykonawca powinien zawsze dołączać dowody. Wydaje się uzasadnione przyjęcie, że tak nie musi być. Na potwierdzenie takiego wniosku można przykładowo przywołać stanowisko zawarte w wyroku KIO z 10.08.2018 r., sygn. akt LEX nr 2567877. Izba nie podzieliła w nim argumentacji odwołującego w zakresie każdorazowego obowiązku przedkładania dowodów na okoliczność kosztów pracy, w szczególności oczekiwania załączenia do wyjaśnień umów o pracę. Jej zdaniem nie sposób z góry przesądzić, czy w okolicznościach konkretnej sprawy konieczne było przedstawianie wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów, czy też wystarczające było tylko wskazanie i powołanie określonych informacji. (A. Gawrońska-Baran [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 224.

11)W odniesieniu do zarzutu braku odniesienia się do uwzględnienia w cenie kosztów podwykonawców Zamawiający wskazuje, że w wyjaśnieniach PZU Zdrowie wskazano, że Wykonawca posiada umowy z podwykonawcami, którzy będą delegowani do realizacji części zadań i że ujęto je w wycenie, jako koszt zakupu procedur w placówkach współpracujących. Wyjaśnienia wskazują zatem sposób ujęcia tych kosztów w kalkulacji ceny. Zamawiający nie żądał przedstawienia poszczególnych umów współpracy ani szczegółowych stawek rozliczeniowych obowiązujących pomiędzy wykonawcą a jego partnerami medycznymi. Brak ujawnienia szczegółowych stawek kontraktowych nie oznacza automatycznie, że koszty te nie zostały uwzględnione w kalkulacji ceny. Odwołujący zaś nie przedstawił żadnych dowodów mających potwierdzać jego twierdzenia.

12)W odniesieniu do zarzutu braku wykazania posiadania zintegrowanego systemu obsługi pacjenta i brak przedłożenia wyników kalkulacji z systemu do wyliczenia cen ofertowych, Zamawiający uznaje go za niezasadny. Jak już wskazano Zamawiający w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie oczekiwał dowodów w tym zakresie. PZP nie ustanawia obowiązku przedstawienia technicznego wydruku z narzędzia taryfikacyjnego, jeżeli wezwanie tego nie żądało. Dlatego zupełnie nietrafione są zarzuty Odwołującego, jakoby brak przedstawienia efektów działania systemu świadczyło o źle skalkulowanej ofercie.

13)Pozostałe zarzuty Odwołującego się dotyczące takich kwestii jak powoływanie się przez PZU Zdrowie na warunki realizacji zamówienia jako podstawa obniżenia ceny oraz powoływanie się na ogólne okoliczności, jak doświadczenie wykonawcy, bez wykazania ich wpływu na wysokość zaoferowanej ceny, zasługiwałyby w ocenie Zamawiającego na uwzględnienie jedynie w sytuacji, gdyby jedynie do nich ograniczały się wyjaśnienia PZU Zdrowie.

Faktycznie były to jedynie dodatkowe argumenty, uzupełniające wyjaśnienia odnoszące się wielu konkretnych aspektów modelu wyceny zamówienia. Zakres ciężaru dowodu

26. PZU Zdrowie, jako wykonawca, który złożył ofertę oraz przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, pozostaje obciążony szczególnym ciężarem wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Nie zwalnia to jednak Odwołującego z obowiązku przedstawienia konkretnych okoliczności faktycznych uzasadniających zarzut oraz zakwestionowania danych wynikających z wyjaśnień. Odwołujący nie może ograniczyć się do wskazania, że oczekiwałby innego układu albo większej szczegółowości kalkulacji. Powinien wskazać, które konkretne elementy są nierealne, pominięte lub nie pozwalają na wykonanie zamówienia. W wyroku KIO z dnia 6 sierpnia 2025 r., KIO 2608/25 Izba podkreśliła, że:

„Same twierdzenia Odwołującego, że złożone wyjaśnienia powinny zawierać więcej elementów (które uznał za właściwe Odwołujący) stanowią jedynie hasła, natomiast nie można ich uznać za dowodzące, że złożone wyjaśnienia są niewystarczające i że nie jest możliwe zrealizowanie zamówienia za wskazane ceny.”

27. W niniejszej sprawie ENELMED nie przedstawił minimalnego kosztu realizacji, wykazu konkretnych kosztów pominiętych przez PZU Zdrowie wraz z ich wpływem na wynik ani danych podważających uwzględnienie marży. Nie zakwestionował także konkretnymi danymi rynkowymi cenę 693 144 zł. Przeciwnie, własne wyjaśnienia ENELMED potwierdzają, że ceny dwóch najtańszych ofert są zbliżone i odpowiadają rynkowemu poziomowi. Okoliczności te należy oceniać łącznie z wyjaśnieniami i kalkulacją PZU Zdrowie, a nie zamiast nich. Jak wskazała w wyroku KIO z dnia 16 lutego 2024 r., KIO 307/24 Izba:

„Odwołujący nie wykazał, że cena zaofiarowana przez Przystępującego jest ceną rażąco niską ceną, za którą przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez Przystępującego byłoby dla niego nieopłacalne.”.

I dalej: „Zgodnie z art. 537 pkt 1 ustawy Pzp, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego, jednakże powyższe nie zwalnia odwołującego, który podnosi okoliczności dotyczące rażąco niskiej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które stanowiły podstawę zarzutu rażąco niskiej ceny, w świetle art. 534 ust. 1 ustawy Pzp, szczególnie, że Zamawiający nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Zatem Odwołujący nie mógł poprzestać na samych twierdzeniach dotyczących procedury wyjaśnienia przez Zamawiającego rażąco niskiej ceny, a także na powoływaniu się na ciężar dowodowy obciążający uczestnika postępowania, ale jego obowiązkiem było merytoryczne wykazanie zasadności swoich twierdzeń w powyższym zakresie.”.

W świetle powyższego, mając na uwadze przedstawione w niniejszym piśmie argumenty, Zamawiający wnosi jak na wstępie. (...).”.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności w oparciu o treść akt sprawy odwoławczej, w tym treść Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej SWZ, odwołania, oferty Przystępującego: PZU Zdrowie S.A. z siedzibą w Warszawie, informacji z otwarcia ofert, a także wezwania Przystępującego przez Zamawiającego do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, wyjaśnień Przystępującego wraz z dowodami, na podstawie odpowiedzi Zamawiającego na odwołanie, jak również na podstawie złożonych wyjaśnień Izba postanowiła odwołanie oddalić.

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

Dokonując oceny zebranego w sprawie materiału dokumentacyjnego, Izba po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego nie doszukała się w działaniach Zamawiającego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 266 ustawy Pzp.

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

Dokonując rozpoznania zarzutów odwołania odnoszących się do badania i oceny przez Zamawiającego wyjaśnień Przystępującego w zakresie rażąco niskiej ceny Izba uznała je za chybione.

Izba ustaliła, że Zamawiający w dniu 30 czerwca 2026 r., działając na podstawie art. 222 ust. 5 ustawy Pzp udostępnił informację z otwarcia ofert, gdzie podczas otwarcia ofert, stwierdzono, że otwarte zostały oferty następujących wykonawców:

1. Świat Zdrowia Operator Medyczny Sp. z o.o., ul. Forteczna 35-37, 87-100 Toruń Cena oferty brutto 2 607 960,00 zł,

2. PZU Zdrowie S.A., ul. Rondo Ignacego Daszyńskiego 4, 00-843 miasto: Warszawa Cena oferty brutto 693 144,00 zł

3. Centrum Medyczne ENEL-MED S.A., ul. Słomińskiego 19 lok. 524, 00-195 Warszawa Cena oferty brutto 821 720,00 zł.

Izba stwierdziła również, że Zamawiający pismem z dnia 14 lipca 2026 r. działając na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp zwrócił się do o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny w celu wykazania, że złożona przez Wykonawcę oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zamawiający poinformował, że złożona przez Przystępującego oferta jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, która wyniosła 1 375 608,00 zł, co po odjęciu 30% daje kwotę 962 925,60 zł.

W związku z powyższym Zamawiający wezwał się Przystępującego do udzielenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny za realizację przedmiotowego zamówienia, uwzględniających elementy składowe wpływające na wysokość kalkulacji ceny oraz złożenia dowodów (jeżeli mają zastosowanie do wyliczenia ceny), potwierdzających realność i rzetelność wyliczenia ceny, w szczególności w zakresie:

- 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;

- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

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

W przekonaniu Izby – powyższe wezwanie Zamawiającego miało charakter bardzo ogólny i było jedynie przekopiowaniem części treści art.224 ust.3 ustawy Pzp, który stanowi, że wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: (...)

- 4) 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

- 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, (...).

Zdaniem Izby - takiej treści wezwanie może co najwyżej stanowić zaproszenie wykonawcy do prezentacji wyjaśnień dotyczących obalenia domniemania rażąco niskiej ceny wraz z dowodami, które dawało Przystępującemu szerokie pole do złożenia wyjaśnień i dowodów według jego uznania odpowiadającego jego wiedzy i doświadczeniu zawodowemu w aspekcie kalkulowania przez niego ceny ofertowej.

Natomiast, w okolicznościach tej sprawy Przystępujący nie miał wiedzy jakie konkretne elementy cenowe, w tym jaka istotna część składowa ceny czy koszt budzi uzasadnione wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wystąpienia rażąco niskiej ceny.

W związku z tym, należało przyjąć, że Zamawiający miał wprawdzie dostateczną podstawę prawną do ponownego wezwania wykonawców do wyjaśnienia braku istnienia rażąco niskiej ceny wraz z dowodami, jednak jedynie w sytuacji, gdyby po jego stronie powstały dodatkowe wątpliwości na tle złożonych już wyjaśnień wraz z dowodami.

Z akt sprawy wynika, że Zamawiający takich dalszych wątpliwości nie posiadał, a tylko w takich okolicznościach możliwe jest uruchomienie dyspozycji przepisu art.224 ust.1 powołanej wyżej ustawy Pzp.

Wymaga podkreślenia, że Odwołujący nie zaskarżył treści wezwania w granicach przepisu art.224 ust.1 ustawy

Pzp, a zatem należało przyjąć, że wiążące były wyjaśnienia wraz z dowodami wynikające jedynie z treści przedmiotowego wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

W dalszej kolejności Izba uznała, że odrzucenie oferty danego wykonawcy może nastąpić jedynie w warunkach spełnienia przesłanek z art.224 ust.6 ustawy Pzp, który stanowi, że 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.

Bezspornym w tej sprawie jest, że Przystępujący przedstawił w terminie wyjaśnienia wraz z dowodami mającymi wykazać brak rażąco niskiej ceny (vide: wyjaśnienia Przystępującego wraz z dowodami:

1. Zakres bazowy poszczególnych podgrup – wykaz do wyceny - Plik: Analiza procedura Politechnika Krakowska,
2. Zaświadczenie o niezaleganiu w składkach oraz zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach,
3. Oświadczenie Wykonawcy o nienaruszaniu przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę,
4. Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa.).

W tym stanie rzeczy zasadnym jest spostrzeżenie, że odrzucenie oferty wykonawcy w okolicznościach wystąpienia możliwości wystąpienia rażąco niskiej ceny może nastąpić jedynie w warunkach przeprowadzenia przez Zamawiającego oceny złożonych wyjaśnień wraz z dowodami.

Przepis art.224 ust.6 ustawy Pzp wymaga przeprowadzenia przez Zamawiającego analitycznego procesu myślowego, którego następstwem będzie ocena złożonych wyjaśnień wraz z dowodami i ostatecznie uznanie przez niego, że wyjaśnienia te wraz z dowodami uzasadniają bądź nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Jeżeli zatem Zamawiający nie doszedł do wniosku, że złożone przez wykonawców wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, to nie miał on właściwej podstawy prawnej do odrzucenia ofert wykonawców.

Izba przy tym uznaje za właściwe zaznaczenie, że ocena dokonywana przez Zamawiającego nie musi się pokrywać z oceną prezentowaną przez Odwołującego, który ma interes w skutecznym wyeliminowaniu konkurenta.

Zdaniem Izby - Odwołujący nie udowodnił, że sposób oceny przez Zamawiającego wyjaśnień rażąco niskiej ceny wyartykułowany przez niego w odpowiedzi na odwołanie zawiera istotne wady prowadzące do wniosku, że zaoferowana przez Przystępującego cena jest rażąco niska.

W związku z powyższym należało uznać, że Zamawiający nie mógł skorzystać z przepisu art.226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Niezależnie od powyższego zasadniczego zapatrywania Izby, co do możliwości wystąpienia rażąco niskiej ceny, Izba dostrzegła również, że cała motywacja prezentowana przez Odwołującego oparta jest na domysłach i przypuszczeniach wynikających z jego doświadczenia zawodowego w oderwaniu od wyliczeń kalkulacyjnych Przystępującego.

Do wykazania rażąco niskiej ceny konieczne jest udowodnienie, że zaoferowana przez wykonawców cena jest nieprawdopodobna i uniemożliwi ona należyte wykonanie przedmiotu zamówienia.

Zdaniem Izby – za cenę rażąco niską można uznać jedynie cenę niewiarygodną, nierealną, poniżej kosztów świadczenia, co jest potwierdzone judykaturą Krajowej Izby Odwoławczej.

Według Izby – przenoszenie przez Odwołującego na grunt odwołania wybranego przez niego szczegółowego katalogu elementów cenotwórczych wraz z dowodami nie koresponduje z treścią art.224 ust.1 ustawy Pzp, który odnosi się do ceny głównej lub istotnej jej części składowej.

W swojej argumentacji Odwołujący nie wziął również pod uwagę istotnej okoliczności, że zarówno jego cena w wysokości 825 720,00 zł brutto, jak i cena Przystępującego w wysokości 693 144,00 zł brutto są pod względem wartościowym do siebie zbliżone, podczas gdy cena trzeciego wykonawcy w wysokości 2 607 960,00 zł brutto – w ocenie Izby – była ceną nierealną, nierynkową i rażąco wygórowaną.

Nie wchodząc w szczegóły oferty trzeciego wykonawcy nie mogło ująć uwadze Izby, że to jej abstrakcyjna wartość przesądziła o wszczęciu przez Zamawiającego procedury badania rażąco niskiej ceny w trybie przepisu art.224 ust.1 ustawy Pzp, zarówno wobec Odwołującego, jak i Przystępującego.

Ostatecznie jako wynikowy nie potwierdził się zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy Pzp z tego powodu, że ten dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

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

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

Przewodniczący: