Sygn. akt:KIO 3847/26

WYROK

Warszawa, dnia 21 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Martyna Mieszkowska

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej

w dniu 5 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę GROAH Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego Kopalnia Soli Bochnia Sp. z o.o. z siedzibą w Bochni,

przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego - Habitat Prime Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę GROAH Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku i:
   1) zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę GROAH Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstokutytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika,
   2) zasądza od wykonawcy GROAH Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstokuna rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia 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:……..

Sygn. akt:KIO 3847/26

UZASADNIENIE

Kopalnia Soli Bochnia sp. z o.o. z siedzibą w Bochni (dalej: „Zamawiający"), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp") postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „„Kompleksowe Usługi doradcze w zakresie zarządzania projektem finansowanym z programu FEnIKS", nr referencyjny: 4/2026/EZ, w podziel na części.

Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 22 czerwca 2026 r. pod numerem: 2026/BZP 00300491

W dniu 22 czerwca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca GROAH sp. z o.o. w zakresie części nr 2 zamówienia (dalej: „Odwołujący").

Odwołanie złożono wobec czynności polegających na

1) bezpodstawnym odrzuceniu oferty złożonej przez Odwołującego; a w konsekwencji:

2) błędnym wyborze najkorzystniejszej oferty złożonej przez Wykonawcę Habitat Prime sp. z o.o.

Odwołujący zarzucił naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 ustawy PZP poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, pomimo że złożona przez Odwołującego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, zaś Odwołujący sprostał ciężarowi dowodu bowiem złożone przez Odwołującego wyjaśnienia, kalkulacja i dowody należycie uzasadniają podaną w ofercie cenę i jej elementy składowe uwzględniając przy tym zakres przedmiotu zamówienia;

2) art. 224 ust. 6 ustawy PZP w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP poprzez przez wybiórczą i dowolną ocenę wyjaśnień Odwołującego sprowadzającą się nadania jednej okoliczności dotyczącej wizyt stacjonarnych rozstrzygającego znaczenia, przy jednoczesnym pominięciu struktury ceny, 900 godzin pracy, konkretnych stawek, kosztów organizacyjnych, rezerw oraz zysku wykazanych przez Odwołującego; a w konsekwencji naruszenie:

3) art. 239 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP i art. 16 pkt 1 3 ustawy PZP poprzez wybór oferty Wykonawcy Habitat Prime sp. z o.o. jako najkorzystniejszej wobec bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego, pomimo że to oferta Odwołującego winna stanowić ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia; natomiast z ostrożności procesowej i w dalszej kolejności zarzucam naruszenie:

4) art. 224 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do

doprecyzowania złożonych wyjaśnień w zakresie budzącym wątpliwości Zamawiającego dotyczącym ilości wizyt stacjonarnych w siedzibie Zamawiającego i przyjętej przez Odwołującego wartości składowej tej pozycji cenowej - co skutkowało bezpodstawnym, a co najmniej przedwczesnym odrzuceniem oferty Odwołującego, pomimo iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.
Mając powyższe na względzie wniósł o:
1) na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, o uwzględnienie odwołania;
2) na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ustawy PZP, o nakazanie Zamawiającemu:
a) unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego;
b) unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez Wykonawcę Habitat Prime sp. z o.o.; c) powtórzenie czynności badania i oceny ofert.
d) w przypadku uznania przez Izbę, że dla prawidłowego zakończenia procedury badania ceny konieczne jest usunięcie niejasności powstałych na tle odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny, nakazanie Zamawiającemu skierowania do Odwołującego wezwania uzupełniającego;
3) obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego oraz zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu w kwocie 7500 zł oraz kosztów zastępstwa prawnego na podstawie faktury przedłożonej na rozprawie.
W uzasadnieniu odwołania wskazano, że: „Odrzucenie oferty Odwołującego nie było następstwem wykazania, że zaoferowana cena ma charakter rażąco niski (...). Zamawiający nie wykazał bowiem (...) że za zaoferowaną cenę całkowitą nie jest możliwe należyte wykonanie przedmiotu zamówienia. (…) Rzeczywistą przyczyną odrzucenia było błędne zrekonstruowanie przez Zamawiającego sposobu obliczenia ceny (...), lecz w oparciu o model kalkulacyjny stworzony przez samego Zamawiającego. Zwrot 'w zależności od potrzeb' oznacza, że obowiązek osobistej obecności nie powstawał automatycznie w każdym miesiącu realizacji umowy." (…) Sformułowanie 'maksymalnie raz w miesiącu' określało natomiast górną granicę standardowej częstotliwości obecności, a nie minimalną liczbę wizyt."
To jest jeden z najważniejszych fragmentów całego odwołania.
(…) Średni koszt wizyty standardowej, uwzględniający ewentualny nocleg oraz bufor bezpieczeństwa, potraktowano jako niezmienny koszt marginalny każdej kolejnej wizyty."
(…) Wartość uśredniona z natury rzeczy obejmuje zdarzenia droższe i tańsze; jej mechaniczne mnożenie przez maksymalną liczbę zdarzeń prowadzi do systematycznego zawyżenia wyniku i nie stanowi ustalenia kosztu rzeczywistego. (…) Odwołujący nie kwestionuje poprawności samego działania matematycznego polegającego na przemnożeniu liczby 32 przez kwotę 1 000,00 zł. Spór dotyczy tego, czy wartości wykorzystane w tym działaniu zostały ustalone w sposób zgodny z dokumentacją postępowania oraz treścią złożonych wyjaśnień. (…) Sam rachunek jest bowiem wyłącznie konsekwencją wcześniejszych założeń interpretacyjnych. (…) Pomiędzy twierdzeniem, że określony element kosztowy mógł zostać oszacowany na wyższym poziomie, a wnioskiem, że cała cena jest rażąco niska, istnieje zasadnicza różnica. Drugie wymaga wykazania, że wynagrodzenie jako całość nie pokrywa koniecznych kosztów realizacji zamówienia albo że wykonanie świadczenia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego jest za zaoferowaną cenę ekonomicznie nierealne. (…) Podstawą odrzucenia oferty uczyniono w istocie wyłącznie jedną pozycję kalkulacyjną dotyczącą udziału przedstawicieli Odwołującego w spotkaniach stacjonarnych oraz związanych z tym kosztów podróży. Pozycja ta została oszacowana przez Odwołującego na 12 000,00 zł netto. W odniesieniu do całkowitej ceny oferty wynoszącej 193 600,00 zł netto stanowi ona jedynie 6,20% jej wartości. (…) Cena miała charakter ryczałtowy i obejmowała pełny zakres zobowiązania. Kalkulacja przewidywała rezerwy oraz marżę właśnie dlatego, że rzeczywisty przebieg realizacji mógł odbiegać od scenariusza bazowego. Przyjęcie ryzyka takiego odchylenia jest istotą wynagrodzenia ryczałtowego i nie może być poczytywane wykonawcy za wadę kalkulacji. Wykonawca nie może być obciążany brakiem odpowiedzi na pytanie, którego Zamawiający mu nie zadał.(…) Ciężar wykazania realności ceny nie oznacza obowiązku przewidzenia każdej możliwej, późniejszej interpretacji wyjaśnień. (…) Jeżeli po analizie odpowiedzi Zamawiający formułuje nową i skonkretyzowaną wątpliwość, powinien umożliwić wykonawcy odniesienie się do niej, o ile nie prowadzi to do zmiany treści oferty. (…) Zamawiający nie może zatem dopiero w odpowiedzi na odwołanie albo podczas rozprawy przed Izbą uzupełniać, modyfikować lub rozszerzać podstaw faktycznych podjętej wcześniej czynności. (…) Stwierdzone naruszenia przepisów Pzp miały bezpośredni i rozstrzygający wpływ na wynik postępowania. Nie dotyczą one kwestii ubocznych ani uchybień, które pozostawałyby bez znaczenia dla rankingu ofert. Doprowadziły do wyeliminowania oferty Odwołującego, a następnie do wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Habitat Prime sp. z o.o. Cena stanowiła jedyne kryterium oceny ofert. Oferta Odwołującego opiewała na kwotę 238 128,00 zł brutto, natomiast cena oferty Habitat Prime sp. z o.o. wynosiła 267 894,00 zł brutto. Różnica pomiędzy tymi ofertami wynosiła zatem 29 766,00 zł brutto. Gdyby oferta GROAH sp. z o.o. nie została odrzucona, uzyskałaby najwyższą liczbę punktów i zajęłaby pierwsze miejsce w rankingu. Związek pomiędzy zakwestionowaną czynnością a wynikiem postępowania ma więc charakter bezpośredni. Odrzucenie oferty Odwołującego nie stanowiło jednego z wielu

elementów oceny. Było czynnością, która przesądziła o tym, że oferta najtańsza nie została objęta końcowym porównaniem i nie mogła zostać wybrana jako najkorzystniejsza. Gdyby Zamawiający prawidłowo ocenił odpowiedź na wezwanie do wyjaśnienia ceny, nie przyjął modelu 44 obowiązkowych wizyt, nie utożsamił średniego kosztu wizyty standardowej ze stałym kosztem każdej hipotetycznej wizyty dodatkowej oraz dokonał całościowej oceny struktury ceny, nie miałby podstaw do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp. Co najmniej zaś, gdyby po analizie wyjaśnień pozostały wątpliwości dotyczące relacji pomiędzy liczbą 44 i scenariuszem około 12 wizyt, charakteru kwoty 1 000,00 zł albo sposobu zabezpieczenia kosztów ponad scenariusz bazowy, Zamawiający powinien był skierować wezwanie uzupełniające. W takim przypadku oferta Odwołującego nie powinna zostać odrzucona przed zakończeniem procedury wyjaśniającej i oceną udzielonej odpowiedzi. Każde z opisanych naruszeń samodzielnie wpływało na możliwość utrzymania oferty GROAH w postępowaniu. Ich łączny skutek był jeszcze dalej idący. Zamawiający najpierw przyjął najbardziej restrykcyjną interpretację dokumentacji, następnie na jej podstawie stworzył własny model kosztowy, po czym nie umożliwił wykonawcy odniesienia się do tego modelu i ostatecznie uznał jego wynik za podstawę odrzucenia całej oferty. Nie można uznać, że wynik postępowania pozostałby taki sam, gdyby Zamawiający postępował zgodnie z przepisami. Przeciwnie, prawidłowe zastosowanie art. 224 Pzp prowadziłoby co najmniej do dalszego badania oferty, a po uwzględnieniu treści złożonych wyjaśnień – do pozostawienia jej w postępowaniu. W konsekwencji oferta Odwołującego podlegałaby ocenie w jedynym kryterium ceny i uzyskałaby pierwsze miejsce. Znaczenie ma również to, że przedmiotem sporu nie jest brak wykazania podstawowych kosztów wykonania zamówienia. Zamawiający nie zakwestionował 900 godzin pracy ekspertów, wysokości stawek, zasadniczych kosztów osobowych ani zdolności zespołu do realizacji zamówienia. Odrzucenie zostało oparte na jednej pozycji kosztowej dotyczącej udziału stacjonarnego i podróży, stanowiącej 6,20% ceny netto, oraz na sposobie jej przeliczenia przyjętym przez Zamawiającego. W takich okolicznościach nie można uznać naruszeń za niemające wpływu na wynik postępowania. To właśnie ocena tej jednej pozycji zdecydowała o eliminacji oferty najtańszej. Gdyby Zamawiający nie przyjął wadliwej metodologii albo dopuścił wyjaśnienie powstałej wątpliwości, nie doszłoby do odrzucenia oferty, a ranking ofert byłby odmienny. Odwołujący posiada zatem interes w uzyskaniu zamówienia w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp oraz poniósł, a co najmniej może ponieść szkodę w wyniku naruszeń Zamawiającego. Szkoda ta polega na utracie realnej możliwości zawarcia umowy i osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z realizacji zamówienia. Nie jest to szkoda hipotetyczna ani odległa. Oferta Odwołującego była ważna pod względem cenowym i zajmowałaby pierwsze miejsce, gdyby nie została odrzucona. Nie ma zatem potrzeby wykazywania dodatkowego, pośredniego mechanizmu wpływu naruszeń na wynik. Zależność jest bezpośrednia: wadliwe odrzucenie oferty doprowadziło do wyboru oferty droższej. Naruszenia pozostają również sprzeczne z zasadą efektywności ekonomicznej postępowania. Zamawiający dokonał wyboru oferty droższej o 29 766,00 zł brutto, mimo że nie wykazał w sposób wymagany przez ustawę, iż oferta tańsza nie zapewnia należytego wykonania zamówienia. Sama różnica ceny nie przesądza oczywiście o bezprawności wyboru, jeżeli tańsza oferta podlega odrzuceniu. W niniejszej sprawie problem polega jednak na tym, że przesłanki odrzucenia nie zostały prawidłowo ustalone. Utrzymanie czynności Zamawiającego oznaczałoby akceptację sytuacji, w której oferta najtańsza została wyeliminowana na podstawie interpretacji dokumentacji niewynikającej z jej jednoznacznego brzmienia, hipotetycznej kalkulacji kosztów oraz bez umożliwienia wykonawcy wyjaśnienia nowej wątpliwości. Taki rezultat pozostawałby w sprzeczności z zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności określonymi w art. 16 Pzp. Z uwagi na wagę i bezpośredni skutek stwierdzonych naruszeń właściwym środkiem naprawczym jest unieważnienie czynności wyboru oferty Habitat Prime sp. z o.o., unieważnienie czynności odrzucenia oferty GROAH sp. z o.o. oraz nakazanie Zamawiającemu powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego. Jeżeli Izba uzna, że przed zakończeniem badania konieczne jest dodatkowe wyjaśnienie relacji pomiędzy liczbą 44, scenariuszem około 12 wizyt, średnim kosztem wizyty standardowej oraz funkcją rezerw i zysku, właściwe będzie nakazanie Zamawiającemu skierowania do Odwołującego precyzyjnego wezwania uzupełniającego. Wezwanie to powinno zostać ograniczone do zagadnień, które rzeczywiście wzbudziły wątpliwości, i nie może prowadzić do zmiany ceny, zakresu świadczenia, personelu ani deklarowanego nakładu pracy. Z przedstawionych względów naruszenia zarzucane w odwołaniu miały istotny . wpływ na wynik postępowania. Doprowadziły do wyeliminowania oferty, która przy prawidłowym zastosowaniu przepisów powinna podlegać dalszej ocenie i jako oferta najtańsza miała realną możliwość uzyskania zamówienia. Czynności odrzucenia oraz wyboru oferty najkorzystniejszej powinny zatem zostać unieważnioneNiniejsza sprawa nie dotyczy sytuacji, w której wykonawca nie wykazał realności zaoferowanej ceny albo ograniczył się do ogólnikowych zapewnień o możliwości wykonania zamówienia. Odwołujący przedstawił szczegółowe wyjaśnienia obejmujące pełną strukturę ceny, sposób organizacji realizacji zamówienia, nakład pracy zespołu, wysokość stawek, koszty bezpośrednie, koszty organizacyjne, rezerwy oraz zakładany wynik ekonomiczny przedsięwzięcia. Zamawiający nie zakwestionował zasadniczych elementów tej kalkulacji. Nie podważył liczby 900 godzin pracy ekspertów, nie wykazał nierealności przyjętych stawek, nie zakwestionował kosztów pracy wynoszących 146 300,00 zł netto ani zdolności zespołu do wykonania zamówienia.

Odwołanie nie zmierza do zastąpienia oceny Zamawiającego oceną Odwołującego. Zmierza do wykazania, że decyzja o odrzuceniu została oparta na modelu kosztowym, który nie wynikał ani z dokumentacji postępowania, ani z wyjaśnień wykonawcy, a przez to nie spełniał standardu wymaganej przez ustawę oceny ceny rażąco niskiej. Odrzucenie oferty zostało oparte wyłącznie na odmiennej interpretacji jednego elementu kalkulacji dotyczącego udziału stacjonarnego i podróży. Element ten stanowił 12 000,00 zł netto, czyli 6,20% ceny netto całej oferty, przy czym również w tym zakresie Zamawiający nie wykazał rzeczywistego kosztu wykonania zamówienia. Przyjął własny model oparty na założeniu 44 obowiązkowych wizyt stacjonarnych, przypisał każdej z nich jednakowy koszt 1 000,00 zł netto, a następnie wynik własnej symulacji potraktował jako dowód niedoszacowania ceny. Postępowanie przeprowadzone przez Zamawiającego doprowadziło w istocie do zastąpienia kalkulacji przedstawionej przez Odwołującego kalkulacją sporządzoną samodzielnie przez Zamawiającego. Procedura badania ceny rażąco niskiej nie służy jednak porównywaniu ceny wykonawcy z hipotetycznym modelem kosztowym opracowanym przez zamawiającego. Jej celem jest ustalenie, czy wykonawca wykazał możliwość należytego wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. Takiego ustalenia Zamawiający nie przeprowadził. Nie wykazał, że dokumentacja postępowania nakładała obowiązek odbycia 44 wizyt stacjonarnych. Nie wykazał, że każda hipotetyczna dodatkowa wizyta musiała generować koszt odpowiadający średniemu kosztowi wizyty standardowej. Nie wykazał wpływu zakwestionowanej pozycji na realność ceny całkowitej. Nie ocenił funkcji rezerw i dodatniego zysku w kalkulacji ryczałtowej. Nie wykazał również, że wykonanie zamówienia za cenę 193 600,00 zł netto było ekonomicznie niemożliwe. Co więcej, jeżeli po analizie rozbudowanych wyjaśnień rzeczywiście powstały nowe wątpliwości dotyczące znaczenia przedstawionych danych, Zamawiający powinien był umożliwić ich doprecyzowanie w drodze dodatkowego wezwania. Zamiast tego przyjął najbardziej niekorzystną dla wykonawcy interpretację odpowiedzi, nie dając mu możliwości odniesienia się do nowo powstałych zastrzeżeń. Istota niniejszego sporu sprowadza się zatem nie do pytania, czy możliwe było przyjęcie odmiennego modelu kosztowego niż model przedstawiony przez Odwołującego. Odpowiedź na to pytanie jest oczywista – zawsze można skonstruować wariant droższy. Zasadnicze znaczenie ma natomiast odpowiedź na inne pytanie: czy Zamawiający wykazał, że model przedstawiony przez Odwołującego był nierealny i nie pozwalał na wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę. Na to pytanie odpowiedź musi być przecząca. Przez całe postępowanie Zamawiający wykazał jedynie, że sam skalkulowałby jeden z elementów ceny inaczej. Nie wykazał natomiast przesłanki wymaganej przez art. 224 ust. 6 Pzp, tj. że cena całkowita oferty nie zapewnia wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami postępowania. W konsekwencji czynność odrzucenia oferty została oparta nie na ustaleniu ekonomicznej nierealności ceny, lecz na przyjęciu własnych założeń interpretacyjnych dotyczących jednego składnika kalkulacji. Takie działanie nie odpowiada standardowi badania ceny rażąco niskiej wynikającemu z ustawy Prawo zamówień publicznych oraz utrwalonego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej. W tych okolicznościach zachodzą pełne podstawy do uwzględnienia odwołania, unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, a następnie nakazania Zamawiającemu powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego."

Odwołujący wskazał, że posiada interes i może ponieść szkodę w wyniku uchybienia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 31 lipca 2026 r. (opublikowanie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu ofert Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 5 sierpnia 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 7 500,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 6 sierpnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Odwołujący w dniu 10 września 2026 r. złożył pismo procesowe.

Zamawiający w dniu 11 września 2026 r. przedłożył pismo procesowe.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący wykazał przesłanki skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca: Habitat Prime Sp. z o.o. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do

postępowania odwoławczego zgłoszonego przez Habitat Prime Sp. z o.o. po stronie Zamawiającego.
Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania, pisma procesowego Zamawiającego oraz Odwołującego.
Izba ustaliła i zważyła, co następuje:
Biorąc pod uwagę stanowiska Stron, uczestnika postępowania oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.
Pismem z dnia 7 lipca 2026 r.: „Zamawiający, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się do Wykonawcy o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Cena oferty jest niższa o ponad 30% w stosunku do średniej arytmetycznej ofert niepodlegających odrzuceniu złożonych w przedmiotowym postępowaniu: Cena oferty: 238 128,00 PLN Średnia arytmetyczna cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu: 408 173,25 PLN Cena oferty jest niższa o 41,66 % oraz Cena oferty jest niższa o ponad 30% w stosunku wartości szacunkowej zamówienia w przedmiotowym postępowaniu: Cena oferty: 238 128,00 PLN Wartość szacunkowa zamówienia: 370 435,41 PLN Cena oferty jest niższa o 35,72 % Proszę o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny, w szczególności w zakresie:
1. Szczegółowa kalkulacja cenowa (kosztorys): Proszę przedstawić pełną strukturę kosztów, która legła u podstaw wyceny oferty, w tym w szczególności koszty stawek roboczogodzin / roboczo-dni poszczególnych osób/osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za realizację zamówienia ze strony Wykonawcy.
2. Koszty pracy: Proszę wykazać i udowodnić, że przyjęte do kalkulacji koszty pracy nie są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę ani minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
3. Koszty personelu i narzuty: Proszę wskazać, czy wyceniona stawka uwzględnia wszelkie narzuty pracodawcy (składki ZUS, podatki), koszty dojazdów, zakwaterowania (jeśli dotyczy), obsługi administracyjnej oraz zysk Wykonawcy.
4. Obiektywne czynniki sukcesu i oszczędności: Proszę wskazać konkretne, obiektywne czynniki, które pozwoliły Państwu na tak znaczne obniżenie ceny (np. wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla Państwa firmy, posiadanie gotowych narzędzi i metodologii dedykowanych dla funduszy europejskich, oszczędność metody doradztwa).
5. Dowody na poparcie twierdzeń: Do wyjaśnień należy bezwzględnie dołączyć dowody potwierdzające opisywane okoliczności, np. wstępne umowy lub porozumienia z ekspertami (potwierdzające ich stawki), analizy kosztów, referencje z podobnych projektów realizowanych za zbliżoną cenę.”
W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 13 lipca 2026 r. Odwołujący udzielił wyjaśnień.
W dniu 31 lipca 2026 r. Zamawiający dokonał odrzucenia oferty Odwołującego oraz wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przystępującego.
Zgodnie z treścią art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp:
Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.
Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.
W myśl art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.
Na podstawie art. 239 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
W niniejszej sprawie przedmiotem rozstrzygnięcia nie było ustalenie, czy wykonawca był zobowiązany do odbycia dokładnie 44 wizyt stacjonarnych. Dokumenty zamówienia takiego bezwarunkowego obowiązku nie ustanawiały. Zasadnicze znaczenie miało natomiast ustalenie, czy wykonawca, przyjmując w kalkulacji około 12 standardowych wizyt i wiedząc jednocześnie o możliwości żądania przez Zamawiającego osobistej obecności w całym okresie realizacji umowy, wykazał w wyjaśnieniach mechanizm ekonomiczny pozwalający sfinansować istotne odchylenie od przyjętego przez niego scenariusza bazowego.
Zamawiający zażądał przedstawienia pełnej struktury kosztów stanowiącej podstawę wyceny, kosztów pracy, kosztów personelu i narzutów, a wprost także kosztów dojazdów, zakwaterowania, obsługi administracyjnej i zysku wykonawcy. Zażądał również wskazania konkretnych czynników oszczędności oraz przedstawienia dowodów pozwalających zweryfikować przyjęte założenia. Odwołujący był bowiem wyraźnie poinformowany, że Zamawiający oczekuje nie tylko ogólnego zapewnienia o możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę, lecz danych pozwalających zweryfikować również kategorię kosztów związanych z osobistą obecnością i podróżami.

Po skierowaniu takiego wezwania, stosownie do art. 224 ust. 5 Pzp, ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywał na Odwołującym. Oznaczało to obowiązek przedstawienia takich informacji i dowodów, które umożliwiały pozytywną weryfikację realności zaoferowanej ceny. Nie wystarczało samo wykazanie, że wykonawca jest gotowy wykonać zamówienie również w przypadku wystąpienia większego zakresu świadczeń niż zakładany.
Z wyjaśnień Odwołującego wynikało, że zaoferowana cena została skalkulowana na poziomie 193 600 zł netto. W kalkulacji przewidziano m.in. 146 300 zł kosztów pracy, 12 000 zł na dojazdy, zakwaterowanie i udział stacjonarny, 6 000 zł rezerwy specjalistycznej, 5 000 zł rezerwy merytorycznej oraz 9 800 zł zysku. Odwołujący wskazał, że kwota 12 000 zł odpowiada około 12 standardowym wizytom, przy średnim koszcie około 1 000 zł za wizytę. Jednocześnie wskazał możliwość finansowania dodatkowych wizyt z rezerw.
Izba nie zakwestionowała prawa wykonawcy do przyjęcia określonego scenariusza bazowego. Kalkulacja ceny ryczałtowej, szczególnie w odniesieniu do zdarzeń zależnych od przyszłych potrzeb Zamawiającego, może uwzględniać prognozę prawdopodobnego zakresu świadczeń. Nie oznacza to jednak, że samo wskazanie prognozy zwalnia wykonawcę z obowiązku wykazania jej ekonomicznej racjonalności oraz sposobu zabezpieczenia przewidywalnych odchyleń. Odwołujący nie przedstawił bowiem uzasadnienia, z którego wynikałoby, dlaczego dla przedmiotowego zamówienia racjonalnym scenariuszem jest właśnie około 12 wizyt.

Jeszcze istotniejsze było to, że Odwołujący nie przedstawił weryfikowalnego mechanizmu kosztowego dla przypadku wystąpienia większej liczby wizyt. Nie określono marginalnego kosztu kolejnego pobytu, nie wskazano, jaka liczba dodatkowych wizyt może zostać sfinansowana z poszczególnych rezerw, ani nie przedstawiono liczbowego modelu wykazującego, że koszty kolejnych wizyt będą istotnie niższe niż wskazany przez samego wykonawcę średni koszt standardowej wizyty wynoszący około 1 000 zł. Tym samym, deklaracja, że ewentualne dodatkowe wizyty zostaną pokryte z rezerwy, nie była zatem równoznaczna z wykazaniem, że rezerwa jest wystarczająca.
Izba nie podzieliła argumentacji Odwołującego, zgodnie z którą Zamawiający miał błędnie utożsamić sformułowanie „maksymalnie jeden raz w miesiącu” z obowiązkiem odbycia dokładnie 44 wizyt.
Maksymalny okres realizacji wynosił 44 miesiące, a dokumenty zamówienia dopuszczały wymaganie osobistej obecności wykonawcy — zależnie od potrzeb Zamawiającego — maksymalnie jeden raz w miesiącu w podstawowym reżimie realizacji, przy czym w szczególnych przypadkach obecność mogła być wymagana także częściej. Jak wynika także ze stanowiska Zamawiającego, liczba 44 została wykorzystana jako wariant weryfikacyjny ryzyka kontraktowego, a nie jako ustalone minimum liczby wizyt. Należy jednoznacznie stwierdzić, że skoro wykonawca znał mechanizm umowny i maksymalny okres realizacji, okoliczności te stanowiły element ryzyka kontraktowego, które należało uwzględnić przy wykazywaniu realności ceny.

Nie oznacza to obowiązku wpisania do pozycji „podróże” kosztu dokładnie 44 wizyt. Obowiązkiem Odwołującego było natomiast wykazanie, dlaczego pomimo przyjęcia tylko około 12 wizyt dedykowany budżet, pozostałe składniki ceny i rezerwy pozwalają wykonać umowę również w razie istotnego zwiększenia zakresu osobistej obecności.
Odwołujący kwestionował również rachunek Zamawiającego polegający na zastosowaniu kwoty około 1 000 zł do kolejnych potencjalnych wizyt. Izba uznała powyższe twierdzenie za niezasadne. Należy wskazać, że kwota 1 000 zł nie musiała stanowić rzeczywistego i identycznego kosztu każdej przyszłej wizyty. Nie było jednak zadaniem Zamawiającego poszukiwanie za wykonawcę alternatywnych, niższych kosztów kolejnych pobytów.
W wyjaśnieniach Odwołującego była to jedyna określona liczbowo wartość jednostkowa dotycząca standardowej wizyty. Odwołujący nie przedstawił kosztu marginalnego kolejnego pobytu ani obliczeń wykazujących, w jakich warunkach i do jakiej wysokości kolejne wizyty będą tańsze. Dlatego Zamawiający był uprawniony do wykorzystania jedynej przedstawionej przez samego wykonawcę wartości jako parametru służącego sprawdzeniu kalkulacji.
Zasadnicze znaczenie ma w tym miejscu rozkład ciężaru dowodu. To nie Zamawiający miał wykazać, że rzeczywisty koszt każdej z hipotetycznych kolejnych wizyt z całą pewnością wyniesie dokładnie 1 000 zł. Jeżeli Odwołujący nie przedstawił podstawy pozwalającej przyjąć niższy koszt kolejnych wizyt, brak było obowiązku konstruowania takiego korzystniejszego wariantu przez Zamawiającego.
Twierdzenia przedstawione dopiero w toku postępowania odwoławczego, według których część wizyt mogłaby odbywać się bez noclegu, być łączona z innymi czynnościami, odbywać się w innym składzie osobowym albo kosztować mniej, nie zostały w pierwotnych wyjaśnieniach przełożone na konkretne, podlegające weryfikacji wartości. Sam Odwołujący w późniejszym piśmie wskazywał, że kwota 1 000 zł obejmowała m.in. transport, ewentualny nocleg i przejazdy lokalne. Nie przedstawiono jednak takiej kalkulacji w odpowiedzi na wezwanie w sposób pozwalający Zamawiającemu określić ekonomiczne skutki kolejnych wizyt. Z przedstawionej przez Odwołującego kalkulacji wynikała rezerwa merytoryczna w wysokości 5 000 zł, rezerwa specjalistyczna 6 000 zł oraz zysk 9 800 zł. W pierwotnej ocenie Zamawiający jako środki dostępne na analizowany koszt uwzględnił 5 000 zł rezerwy merytorycznej, 400 zł wolnego bufora rezerwy specjalistycznej oraz cały zysk 9 800 zł, co dawało 15 200 zł. Przy zastosowaniu przedstawionego przez Odwołującego

parametru 1 000 zł i przy różnicy 32 wizyt powstawała kwota 32 000 zł, a zatem niedobór 16 800 zł.
Co istotne, nawet przy założeniu bardziej korzystnym dla Odwołującego i przy potraktowaniu obu pełnych rezerw oraz całego zysku jako środków dostępnych na dodatkowe wizyty, ich łączna wartość wynosiłaby 20 800 zł. Nadal nie pokrywałoby to kwoty 32 000 zł wynikającej z zastosowania jedynego wskazanego przez Odwołującego parametru jednostkowego. Tym samym twierdzenie, że Zamawiający pominął całokształt kalkulacji, nie znalazł potwierdzenia. Zamawiający zbadał wpływ kwestionowanej pozycji na cenę całkowitą i zweryfikował, czy niedoszacowanie mogłoby zostać przyjęte przez pozostałe elementy modelu. Uwzględnił przy tym nawet cały zadeklarowany zysk.
Nie było zatem podstaw do stwierdzenia, że odrzucenie nastąpiło jedynie dlatego, że jedna pozycja kosztowa mogła zostać wyceniona przez Zamawiającego odmiennie. Istotą dokonanej oceny było to, że przy danych przedstawionych przez wykonawcę nie wykazano zdolności całego modelu ekonomicznego do absorpcji znanego ryzyka.
Izba nie podzieliła również zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie ponownego wezwania Odwołującego. Pierwsze wezwanie jednoznacznie obejmowało koszty dojazdów i zakwaterowania oraz wymagało pełnej struktury ceny i dowodów. Wykonawca wiedział więc, że kategoria ta podlega szczegółowej weryfikacji.
Po otrzymaniu odpowiedzi Zamawiający nie miał wątpliwości, co do przyjętych kalkulacji Odwołującego. Tym samym, Odwołujący przyjął około 12 standardowych wizyt, około 1 000 zł na wizytę oraz założył pokrywanie większej liczby wizyt z rezerw. Nie występowała zatem niejasność znaczenia złożonych wyjaśnień, lecz brak wykazania ich ekonomicznej wystarczalności.
Nie byłoby to wyłącznie wyjaśnienie znaczenia istniejącego oświadczenia, lecz uzupełnienie brakującego uzasadnienia kategorii kosztowej, które w pierwszym wezwaniu została wskazana wprost.
Należy podkreślić, że art. 224 ustawy Pzp nie nakłada na Zamawiającego obowiązku prowadzenia postępowania wyjaśniającego do momentu uzyskania od wykonawcy kalkulacji umożliwiającej utrzymanie oferty.
W tych okolicznościach ponowne wezwanie mogłoby naruszać zasadę równego traktowania, udzielając jednemu wykonawcy możliwości poprawienia materialnego uzasadnienia ceny po poznaniu sposobu jego negatywnej oceny.
W niniejszej sprawie Zamawiający nie ograniczył się do zakwestionowania samej kwoty 12 000 zł, lecz zestawił ją z zakresem ryzyka wynikającym z umowy, parametrem jednostkowym przedstawionym przez Odwołującego oraz wysokością rezerw i zysku. W odpowiedzi na odwołanie wyraźnie wskazano, że nawet pozytywna ocena pozostałych elementów, takich jak 900 godzin pracy, stawki osobowe czy koszty administracyjne, nie zastępowała obowiązku wykazania realności odrębnie skalkulowanej kategorii kosztowej.
Izba nie oparła rozstrzygnięcia na podnoszonej w toku postępowania odwoławczego kwestii ewentualnej niewystarczalności 900 godzin pracy. Izba poparła twierdzenie Odwołującego, że informacja o odrzuceniu z 30 lipca 2026 r. nie wskazywała niedoszacowania 900 godzin jako samodzielnej faktycznej podstawy odrzucenia. Sam Odwołujący wskazał w późniejszym piśmie, że podstawę rozstrzygnięcia skonstruowano w oparciu o model wizyt i brak środków na ich finansowanie.
Odwołujący w piśmie procesowym z 10 września 2026 r. powołał dokumentację dotyczącą wyjaśnień Habitat Prime i wskazywał w szczególności, że wykonawca wybrany przyjął 22 pobyty „pół na pół z wideokonferencjami", a więc również nie skalkulował 44 pewnych wizyt. Odwołujący przedstawił ponadto analizę pozycji „zysk wykonawcy brutto" w kalkulacji Przystępującego i różne warianty dotyczące wartości netto i brutto. Mając na uwadze powyższe, pierwotne odwołanie nie zawierało zarzutu wadliwego badania wyjaśnień dotyczących oferowanej ceny wskazanej przez Przystępującego, ani konkretnego zarzutu zastosowania wobec Przystępującego i Odwołującego odmiennych standardów oceny z powołaniem się na strukturę obu kalkulacji. W zakresie zatem, w jakim późniejsze pismo zmierzało do wprowadzenia do sprawy nowych okoliczności faktycznych dotyczących sposobu kalkulacji Przystępującego, jego konstrukcji VAT, zysku, sposobu analizy wyjaśnień przez Komisję czy zaniechania kolejnego wezwania Przystępującego, okoliczności te wykraczały poza podstawę faktyczną zarzutów odwołania.
Izba podkreśla, że uzupełnienie zarzutów odwołania po upływie terminu na jego wniesienie jest niedopuszczalne. Zarzut obejmuje bowiem zarówno podstawę prawną, jak i pełen zestaw okoliczności faktycznych, które muszą zostać wskazane w treści odwołania i nie mogą być uzupełniane na późniejszym etapie postępowania. Zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie zostały zawarte w odwołaniu. W związku z powyższym stanowisko Odwołującego przedstawione dopiero w piśmie procesowym oraz na rozprawie dotyczące sposobu kalkulacji Przystępującego, jego konstrukcji VAT, zysku, sposobu analizy wyjaśnień przez Komisję czy zaniechania kolejnego wezwania Habitat, zostało pominięte jako wykraczające poza zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.
O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania

odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).
Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.
Przewodnicząca:……..