Sygn. akt: KIO 4280/26

WYROK

Warszawa, dnia 23 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Adriana Urbanik

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczejw dniu 30 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę ALTERECO Sp. z o.o.
z siedzibą w Nockowej w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Akademię Bialską im. J.P. w Białej Podlaskiej

orzeka:

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu:
- unieważnienie czynności polegającej na ponownym wezwaniu odwołującego z 18 sierpnia 2026 r., L.dz. 1629/26, do złożenia dodatkowych wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych w zakresie objętym zaskarżeniem odwołania (w tym co do obowiązku sporządzenia szczegółowej kalkulacji ilościowo-wartościowej całej branży elektrycznej według aktualnego przedmiaru, a następnie skonsolidowanej kalkulacji wszystkich branż i wszystkich kosztów kontraktu),
- dokonania oceny wyjaśnień złożonych przez odwołującego 22 czerwca 2026 r. wraz z przedłożonym materiałem dowodowym jako całości, z uwzględnieniem dokumentów złożonych następnie przez odwołującego wyłącznie w zakresie, w jakim potwierdzają one okoliczności istniejące już w dacie składania oferty;
- dokonania ponownej oceny oferty odwołującego w zakresie zaoferowanej ceny, z uwzględnieniem ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, całkowitej ceny ofertowej oraz rzeczywistego poziomu cen ujawnionego w postępowaniu,

2.kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 560 zł 36 gr (słownie: pięćset sześćdziesiąt złotych trzydzieści sześć groszy) tytułem kosztów związanych z dojazdem na wyznaczone posiedzenie i rozprawę, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 24 160 zł 36 gr (słownie: dwadzieścia cztery tysiące sto sześćdziesiąt złotych trzydzieści sześć groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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 4280/26

Uzasadnienie

Zamawiający Akademia Bialska im. J.P., ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), dalej „ustawa Pzp”
lub „Pzp” lub „PZP”, pn. „Budowa Domu Studenta nr 3 wraz z częścią dydaktyczną” (numer referencyjny: SZP.272.1290.2025).

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 23 grudnia 2025 r., Numer wydania Dz. U. S: 247/2025, Numer publikacji ogłoszenia: 857807-2025.

30 sierpnia 2026 r. odwołanie złożył wykonawca ALTERECO Spółka z o. o., Nockowa 25, 39-124 Iwierzyce, wobec

czynności zamawiającego podjętych

w postępowaniu, t.j. czynności polegających na ponownym wezwaniu odwołującego, pismem z 18 sierpnia 2026 r., L.dz. 1629/26 (przekazanym odwołującemu 19.08)

do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, w trybie art. 224

ust. 1 ustawy Pzp w zakresie:

1) przedłożenia szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej instalacji elektrycznych i teletechnicznych, sporządzonej co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót stanowiącego dokument zamówienia, z zachowaniem wszystkich ilości i pozycji wynikających z dokumentacji projektowej, STWiORB oraz udzielonych wyjaśnień treści SWZ z uwzględnieniem kwoty wskazanej przez wykonawcę w wyjaśnieniach
z 22 czerwca 2026 r.;

2) wyjaśnienia przyczyny różnicy pomiędzy kalkulacją wykonawcy a kosztorysem inwestorskim oraz wykazania, za pomocą konkretnych danych i dowodów, że cała branża może zostać wykonana za przyjętą kwotę;

3) przedłożenia uszczegółowienia skonsolidowanej kalkulacji, która:

a) będzie zgadzać się z ceną ofertową i wskazaną w złożonych wyjaśnieniach
tj. 41 974 000,00 zł brutto;

b) zostanie przedstawiona w wartościach netto, z odrębnym wykazaniem VAT
i wartości brutto;

c) obejmie wszystkie branże i cały zakres wynikający z projektu, STWiORB, wyjaśnień treści SWZ i pozostałych dokumentów zamówienia, niezależnie od pomocniczego charakteru przedmiarów w tym kosztów generalnego wykonawstwa: personelu przypisanego do kontraktu, zaplecza, mediów, ochrony, BHP, geodezji, dokumentacji, odbiorów, ubezpieczenia, finansowania, gwarancji, serwisu i rezerwy ryzyka;

d) wskaże źródło i dowód dla każdej istotnej pozycji kosztowej w przesłanych
22 czerwca 2026 r. wyjaśnieniach i dokumentach;

e) wyeliminuje podwójne ujęcie tych samych zakresów i wskaże wszystkie elementy niewliczone do ofert podwykonawców lub dostawców;

- oraz wezwania w zakresie elewacji i izolacji termicznej do:

4) przedstawienia szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej elewacji, obejmującej podkonstrukcję, mocowania, izolację, membrany, obróbki, rusztowania, transport, montaż, odpady, zabezpieczenia przeciwpożarowe i wszystkie roboty towarzyszące;

6) wskazania różnicy kosztowej pomiędzy rozwiązaniem ujmowanym dotychczas
w kalkulacji a rozwiązaniem zgodnym z dokumentacją oraz wskazanie, w której pozycji ceny ofertowej różnica ta została uwzględniona;

6) wezwania do przedstawienia dalszych wyjaśnień dotyczących wyposażenia pracowni językowych, w tym szczegółowego wykazywania konfiguracji urządzeń, ich parametrów oraz źródeł cenowych;

7) pozostałych żądań zawartych w piśmie L.dz. 1629/26, które w praktyce prowadzą do ponownego, kompleksowego audytu ceny ryczałtowej i do odtwarzania kalkulacji według metodologii narzuconej przez zamawiającego po terminie składania ofert.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1. naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez:

1) ponowne wezwanie odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny w zakresie wykraczającym poza wyjaśnienie konkretnych wątpliwości pozostałych po analizie wyjaśnień z dnia 22 czerwca 2026 r. lub ujawnionych
w następstwie tej analizy, w szczególności poprzez żądanie sporządzenia nowych, szczegółowych i skonsolidowanych kalkulacji według struktury narzuconej przez zamawiającego dopiero w drugim wezwaniu;

2) wykorzystanie informacji uzyskanych w następstwie pierwszego wezwania jako punktu wyjścia do sukcesywnego rozszerzania zakresu badania wewnętrznej kalkulacji ceny, zamiast ograniczenia ponownego wezwania do informacji rzeczywiście niezbędnych do usunięcia konkretnych, nierozstrzygniętych wątpliwości;

3) skierowanie do odwołującego ponownego wezwania obejmującego żądanie przedstawienia nowych, szczegółowych i skonsolidowanych kalkulacji oraz dodatkowych dowodów dotyczących szeregu branż i elementów kalkulacji, mimo że żądania te wykraczają poza zakres konieczny do wyjaśnienia konkretnych wątpliwości i prowadzą

do odtworzenia ceny według metodologii narzuconej przez zamawiającego po terminie składania ofert;

4) dokonanie oceny realności ceny ryczałtowej przez pryzmat poszczególnych pozycji kalkulacyjnych, różnic pomiędzy wewnętrzną kalkulacją odwołującego a kosztorysem inwestorskim oraz poszczególnych ofert podwykonawców, bez uwzględnienia,
że ryczałtowy charakter wynagrodzenia nie wyłącza badania istotnych części składowych ceny, lecz wymaga oceny ich znaczenia dla realności całkowitej ceny ofertowej i nie uzasadnia automatycznego odtwarzania całej ceny według struktury kosztorysu inwestorskiego;

2. naruszenie art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez:

1) prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości, polegający na sukcesywnym rozszerzaniu zakresu żądanych od odwołującego informacji po złożeniu pierwszych wyjaśnień;

2) prowadzenie procedury wyjaśniającej w sposób zmierzający do uzyskania kolejnych wyjaśnień i dowodów „do skutku", zamiast dokonania oceny informacji już przedstawionych przez odwołującego.

Odwołujący wniósł o:

1) uwzględnienie odwołania w całości;

2) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności polegającej na ponownym wezwaniu odwołującego z dnia 18 sierpnia 2026 r., L.dz. 1629/26, do złożenia dodatkowych wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp w zakresie objętym zaskarżeniem;

3) nakazanie zamawiającemu dokonania oceny wyjaśnień złożonych przez odwołującego w dniu 22 czerwca 2026 r. wraz z przedłożonym materiałem dowodowym jako całości, z uwzględnieniem dokumentów złożonych następnie przez odwołującego wyłącznie w zakresie, w jakim potwierdzają one okoliczności istniejące już w dacie składania oferty;

4) nakazanie zamawiającemu dokonania ponownej oceny oferty odwołującego
w zakresie zaoferowanej ceny, z uwzględnieniem ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, całkowitej ceny ofertowej oraz rzeczywistego poziomu cen ujawnionego w postępowaniu.

Odwołujący ponadto wniósł o zasądzenie na rzecz odwołującego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego według faktury, która przedłożona zostanie na rozprawie.

1 września 2026 r. zamawiający wezwał wraz kopią odwołania uczestników postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego nie zgłosił przystąpienia żaden wykonawca,
co izba ustaliła na podstawie przekazanych izbie papierowych i elektronicznych akt sprawy.

Pismem z 16 września 2026 r. zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie.

Pismem z 17 września 2026 r. odwołujący złożył replikę na odpowiedź na odwołanie, podtrzymując zarzuty odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania, nie zaistniały przesłanki odrzucenia odwołania z art. 528 ustawy Pzp.

Do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła
w niniejszej sprawie dowody z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez zamawiającego, a także zawnioskowane i złożone w toku postępowania odwoławczego.

Przy rozpoznawaniu sprawy izba wzięła pod uwagę także stanowisko wynikające
z odwołania, odpowiedzi na odwołanie, pism procesowych oraz stanowiska
i oświadczenia obecnych na posiedzeniu i rozprawie, złożone ustnie do protokołu.

Izba dokonała następujących niespornych ustaleń faktycznych:

Pismem z dnia 15 czerwca 2026 r., L.dz. 1119/26, zamawiający wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień oraz dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny:

„Ze względu na fakt, iż zaoferowana przez Państwa cena całkowita jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania, oraz ze względu na

fakt, iż zaoferowana przez Państwa cena budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej zwana SWZ, w celu ustalenia, czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt. 1) ustawy, dalej zwaną ustawą, Zamawiający wzywa do udzielenia wyjaśnień oraz złożenia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. Zamawiający oceniając ww. wyjaśnienia, będzie brał pod uwagę wszystkie elementy mające wpływ na wysokość kosztów związanych z realizacją przedmiotu zamówienia określonego w SWZ, m.in.:

1.koszty związane z personelem zaangażowanym w jego realizację
z uwzględnieniem minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie
art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu
za pracę (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1773);

2.koszty materiałów użytych do realizacji przedmiotu zamówienia;

3.koszty administracyjno – biurowe (koszt urządzeń, oprogramowania, obsługi kadry zarządzającej, księgowej itp.);

4.inne koszty niezdefiniowane powyżej, a które ponosi Wykonawca w związku
z realizacją przedmiotu zamówienia lub inne elementy mające wpływ na wysokość zaoferowanej ceny w szczególności otrzymaną pomoc publiczną.

W złożonych wyjaśnieniach musicie Państwo wykazać w sposób wyczerpujący, kompleksowy, iż przewidzieliście wszystkie koszty i ryzyka związane z przedmiotem zamówienia oraz wykazać, iż cena oferty zapewnia osiągnięcie choćby minimalnego zysku. W sytuacji niezłożenia wyjaśnień i dowodów albo w sytuacji niewykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia we wskazanym terminie, Zamawiający zobligowany będzie do odrzucenia Państwa oferty zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy. Ww. wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z dowodami należy złożyć w terminie do 22.06.2026 r. w formie elektronicznej opatrzonej podpisem kwalifikowanym, za pomocą Platformy e-Zamówienia lub za pośrednictwem formularzy do komunikacji dostępnych w zakładce „Formularze" („Formularze do komunikacji") lub poczty elektronicznej pod adres e-mail: m. lub ".

W odpowiedzi na wezwanie odwołujący 22 czerwca 2026 r. złożył wyjaśnienia wraz z kosztorysem ofertowym, ofertami branżowymi, ofertami podwykonawców
i dostawców oraz innymi dowodami mającymi potwierdzać realność zaoferowanej ceny.

Pismem z dnia 18 sierpnia 2026 r., L.dz. 1629/26, zamawiający ponownie wezwał
odwołującego do złożenia wyjaśnień:

„W nawiązaniu do pisma z 22 czerwca 2026 r. informuję, że przesłanka wynikająca
z co najmniej 30% różnicy oferty w stosunku do wartości zamówienia powiększonej
o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu nie ma zastosowania w stosunku do Państwa oferty jednocześnie informuję, że faktyczną podstawą wystąpienia do Państwa o wyjaśnienia rażąco niskiej ceny była dokonana analiza ceny oferty w odniesieniu do zakresu rzeczowego wynikającego z dokumentacji projektowej. Zamawiający powziął wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę zgodnie z wymaganiami określonymi
w dokumentach zamówienia. Z uwagi na zakres i stopień złożoności nowo projektowanego obiektu Zamawiający nie był w stanie na podstawie informacji zawartych w ofercie ustalić, czy zaoferowana cena uwzględnia wszystkie koszty niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania zamówienia w zawiązku
w powyższym wystąpił o ww. wyjaśnienia. Niniejsza sytuacja nie powoduje nieważności zarówno wystąpienia Zamawiającego jak i złożonych wyjaśnień Wykonawcy.

Wykonawca, odpowiadając na powyższe wezwanie, przedłożył w dniu 22 czerwca
2026 r. wyjaśnienia wraz z obszernym materiałem dowodowym. Analiza tych wyjaśnień i załączonych dokumentów ujawniła konkretne rozbieżności oraz okoliczności powodujące wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania pełnego przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia. W związku z powyższym niniejsze wezwanie jest kierowane na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy i dotyczy wyłącznie konkretnych wątpliwości powstałych
lub skonkretyzowanych w wyniku analizy materiału przedstawionego przez Wykonawcę.

Działając na podstawie art. 224 ust. 1, ust. 3 pkt 1, 2 i 8, ust. 4 oraz ust. 5 ustawy,
po analizie wyjaśnień Wykonawcy z dnia 22 czerwca 2026 r., złożonych w odpowiedzi na wezwanie z dnia 15 czerwca 2026 r. L.dz. 1119/26 oraz załączonych do nich dowodów, Zamawiający stwierdza, że przedstawiony materiał nie usuwa wszystkich wątpliwości co do możliwości prawidłowego wykonania zamówienia za cenę
41 974 000,00 zł brutto. Przedłożone wyjaśnienia zawierają oferty i informacje cenowe odnoszące się w części do materiałów, urządzeń lub rozwiązań niezgodnych

z dokumentacją projektową i wyjaśnieniami treści Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej SWZ, a także nie przedstawiają jednej, spójnej i weryfikowalnej kalkulacji wszystkich kosztów realizacji zamówienia. W związku z tym Zamawiający wzywa do przedstawienia poniższych dodatkowych wyjaśnień wraz z dowodami.

Niniejsze wezwanie służy doprecyzowaniu konkretnych wątpliwości ujawnionych po analizie wyjaśnień z 22 czerwca 2026 r. i załączonych dowodów.

Wyjaśnienia powinny odzwierciedlać sposób kalkulacji ceny przyjęty najpóźniej na dzień upływu terminu składania ofert. Nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty ani do zastąpienia pierwotnej kalkulacji nową kalkulacją opracowaną dopiero po otrzymaniu niniejszego wezwania.

W zakresie instalacji elektrycznych i teletechnicznych

W kosztorysie ofertowym ujęto kwotę 3 300 000,00 zł brutto za wykonanie instalacji elektrycznych, odpowiadającej kwocie oferty CPS Sp. z o.o. w wysokości 3 000 000,00 zł brutto powiększonej o 10% zysku oraz kwotę 108 440,82 zł brutto dotyczącą instalacji elektrycznych zewnętrznych. Łączna kwota 3 408 440,82 zł brutto stanowi około 27,48% wartości kosztorysu inwestorskiego dla instalacji elektrycznych
i teletechnicznych, wynoszącej 10 082 915,79 zł netto, tj. 12 401 986,42 zł brutto.

Zamawiający nie jest w stanie na podstawie przedstawionej oferty CPS ustalić, czy kwota 3 000 000 zł obejmuje kompletną dostawę, montaż, integrację, programowanie, uruchomienie, testy i dokumentację systemu BMS. Wykonawca powinien wskazać, czy zakres ten został objęty ofertą CPS, w jakiej wartości oraz na podstawie jakiego dokumentu istniejącego najpóźniej na dzień upływu terminu składania ofert ustalono jego koszt. Z załączonych materiałów nie wynika również jednoznacznie, że ujęta została kompletna instalacja oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego wraz
z wymaganymi urządzeniami, uruchomieniem, pomiarami i dokumentacją.

W związku z powyższym wzywam Wykonawcę do:

1) wskazanie, w których konkretnie pozycjach przedłożonego kosztorysu ujęto instalację BMS oraz oświetlenie awaryjne i ewakuacyjne, podając wartość każdego
z tych zakresów;

2) przedłożenia szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej instalacji elektrycznych i teletechnicznych, sporządzonej co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót stanowiącego dokument zamówienia, z zachowaniem wszystkich ilości i pozycji wynikających z dokumentacji projektowej, STWiORB oraz udzielonych wyjaśnień treści SWZ z uwzględnieniem kwoty wskazanej przez Wykonawcę
w wyjaśnieniach z 22 czerwca 2026 r.;

3) wyjaśnienia przyczyny różnicy pomiędzy kalkulacją Wykonawcy a kosztorysem inwestorskim oraz wykazać, za pomocą konkretnych danych i dowodów, że cała branża może zostać wykonana za przyjętą kwotę.

Przedstawione warianty oparte na sumowaniu ofert branżowych i porównywaniu ich
z ceną brutto Wykonawcy nie stanowią kompletnego rachunku kosztów. Różnica pomiędzy ceną oferty a sumą cen podwykonawców nie może zostać automatycznie uznana za zysk, jeżeli nie wykazano wszystkich kosztów ponoszonych przez generalnego wykonawcę. W związku z powyższym wzywam Wykonawcę do przedłożenia uszczegółowienia skonsolidowanej kalkulacji, która:

1) będzie zgadzać się z ceną ofertową i wskazaną w złożonych wyjaśnieniach tj.
41 974 000,00 zł brutto;

2) zostanie przedstawiona w wartościach netto, z odrębnym wykazaniem VAT i wartości brutto;

3) obejmie wszystkie branże i cały zakres wynikający z projektu, STWiORB, wyjaśnień treści SWZ i pozostałych dokumentów zamówienia, niezależnie od pomocniczego charakteru przedmiarów w tym kosztów generalnego wykonawstwa: personelu przypisanego do kontraktu, zaplecza, mediów, ochrony, BHP, geodezji, dokumentacji, odbiorów, ubezpieczenia, finansowania, gwarancji, serwisu i rezerwy ryzyka;

4) wskaże źródło i dowód dla każdej istotnej pozycji kosztowej w przesłanych
22 czerwca 2026 r. wyjaśnieniach i dokumentach;

5) wyeliminuje podwójne ujęcie tych samych zakresów i wskaże wszystkie elementy niewliczone do ofert podwykonawców lub dostawców.

Wyjaśnienia i dowody należy przedstawić w sposób umożliwiający ich jednoznaczną weryfikację, w szczególności:

1) wszystkie zestawienia powinny zawierać wartości netto, stawkę i kwotę VAT oraz wartości brutto;

2) w przypadku rozbieżności pomiędzy kosztorysem, ofertami podwykonawców
i kalkulacją zbiorczą należy wskazać przyczynę rozbieżności;

Jednocześnie wzywam do złożenia wyjaśnień treści załączonych do wyjaśnień ofert
w zakresie ilości i parametrów przyjętych do kalkulacji kosztów związanych
z zaoferowanym asortymentem i materiałami, w szczególności:

1) w zakresie wyposażenia pracowni językowych:

Z załączonych materiałów (tabela III pozycja Terminal oraz Stanowisko nauczycielskie oferty Mentor z 23 stycznia 2026 r.) wynika, że dla stanowiska terminalowego ucznia przewidziano ekran o przekątnej 21,5 cala przy wymaganej przekątnej co najmniej 23,8 cala, natomiast dla stanowiska nauczyciela ekran o przekątnej 23,8 cala przy wymaganej przekątnej co najmniej 27 cali.

Proszę o potwierdzenie oraz wskazanie pełnej konfiguracji każdego urządzenia przewidzianego dla stanowisk uczniowskich i stanowiska nauczyciela oraz przedstawienie tabeli porównawczej: wymaganie Zamawiającego - parametr urządzenia przyjętego do kalkulacji - dokument i strona potwierdzająca parametr;

2) w zakresie elewacji i izolacji termicznej:

W kosztorysie przedstawionym przez Wykonawcę wskazano wykonanie pełnego systemu elewacyjnego z zastosowaniem wełny mineralnej o grubości 30 cm, w ilości
2 700 m², za cenę jednostkową 1 339,00 zł brutto/m². Natomiast oferta Bukowiec Group Sp. z o.o., przedstawiona jako dowód realności ceny, obejmuje wykonanie elewacji
z płyt kompozytowych ALBOND 7000 FR 903 Signal White + 721 Black Grey oraz izolacji z wełny mineralnej o grubości 200 mm, w ilości 1 000 m². Rozwiązanie to nie odpowiada wymaganiom dokumentacji zamówienia, zgodnie z którymi okładzina elewacyjna ma zostać wykonana z bazaltu wulkanicznego, a minimalna grubość wełny mineralnej wynosi 300 mm, przy spełnieniu pozostałych parametrów projektowych budynku pasywnego.

Proszę o wskazanie, z jakie materiały zostały przyjęte do kalkulacji i będzie wykonana elewacja oraz:

a) przedstawienie szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej elewacji, obejmującej podkonstrukcję, mocowania, izolację, membrany, obróbki, rusztowania, transport, montaż, odpady, zabezpieczenia przeciwpożarowe i wszystkie roboty towarzyszące;

b) wskazanie różnicy kosztowej pomiędzy rozwiązaniem ujmowanym dotychczas
w kalkulacji a rozwiązaniem zgodnym z dokumentacją oraz wskazanie, w której pozycji ceny ofertowej różnica ta została uwzględniona.

3) w zakresie stolarki:

Do wyjaśnień załączono ofertę HENSFORT Sp. z o. o. 37-700 Przemyśl
ul. Przemysłowa 1 obejmującą stolarkę nr OFERTA NUMER: 614010AO_V01_GMA_2026-01-20_BAUDZIEDZIC - Dom Studenta, Biała Podlaska. Ww. oferta jest dedykowana firmie BAUDZIEDZIC uwzględniająca relacje biznesowe ww. podmiotów, z ich rabatami i opustami, i nie potwierdza, że Wykonawca dysponuje możliwością nabycia stolarki na tych warunkach i tym samym nie może być uznana potwierdzającą cenę Wykonawcy.

Proszę wyjaśnić, na jakiej podstawie Wykonawca przyjął do kalkulacji ceny ofertę HENSFORT wystawioną dla BAUDZIEDZIC oraz wykazać, że najpóźniej w dniu upływu terminu składania ofert ALTERECO posiadało rzeczywistą możliwość nabycia wskazanej stolarki na warunkach cenowych wynikających z tego dokumentu. Proszę wskazanie sposób dostawy/nabycia (bezpośrednio od HENSFORT, za pośrednictwem BAUDZIEDZIC lub w inny sposób), warunki cenowe, zakres, koszty transportu
i montażu oraz przedstawić dowody dotyczące stanu istniejącego w tym dniu.

Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z dowodami należy złożyć w terminie
do 24.08.2026 r. w formie elektronicznej opatrzonej podpisem kwalifikowanym, za pomocą Platformy e-Zamówienia lub za pośrednictwem formularzy do komunikacji dostępnych w zakładce „Formularze" („Formularze do komunikacji") lub poczty elektronicznej pod adres e-mail: m..

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na Wykonawcy. Niezłożenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny
w wyznaczonym terminie albo złożenie wyjaśnień i dowodów, które nie uzasadniają podanej ceny oferty, skutkuje odrzuceniem oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w zw.
z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy.

Zamawiający zastrzega, że ogólne oświadczenia, nieudokumentowane zapewnienia, zestawienia nieuzgadniające się z ceną oferty lub dowody odnoszące się do rozwiązań niezgodnych z dokumentami zamówienia nie zostaną uznane za wystarczające do wykazania realności zaoferowanej ceny.".

28 sierpnia 2026 r. odwołujący złożył dalsze wyjaśnienia, potwierdził historyczną kalkulację ceny oraz przedstawił dalsze dowody odnoszące się do okoliczności istniejących już w dacie składania oferty, w tym m.in. oświadczenia CPS i HENSFORT.

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 16 pkt 1-3:

„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.”;

2)art. 224 ust. 1:

“1. 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.”.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 ustawy Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału dowodowego (art. 542 ust. 1 ustawy Pzp), izba stwierdziła,

co następuje.

Odwołujący w odwołaniu zarzucił w szczególności, że brak przesłanki z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp nie wyłącza możliwości zastosowania art. 224 ust. 1 Pzp. W takim przypadku konieczne jest jednak istnienie konkretnych okoliczności powodujących,

że cena lub jej istotne części składowe rzeczywiście budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia. Odwołujący nie kwestionuje, że analiza wyjaśnień z dnia 22 czerwca 2026 r. mogła ujawnić konkretne kwestie wymagające dalszego doprecyzowania. Spór dotyczy jednak zakresu środków zastosowanych przez zamawiającego do ich wyjaśnienia. Odwołujący nie kwestionuje co do zasady dopuszczalności ponownego wezwania. Ponowne wezwanie może służyć wyjaśnieniu konkretnych wątpliwości, których pierwsze, należycie złożone wyjaśnienia nie usunęły albo które ujawniły się w następstwie ich analizy. Nie może natomiast służyć przeprowadzeniu od początku ponownego, szerszego badania ceny ani umożliwiać zamawiającemu sukcesywnego rozszerzania zakresu żądanych informacji. Problemem nie jest samo skierowanie kolejnego wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, lecz jego zakres: zamawiający może żądać doprecyzowania konkretnych kwestii, ale nie może pod pozorem ich wyjaśnienia nakazywać sporządzenia nowej, kompleksowej kalkulacji całego zamówienia według struktury określonej dopiero

w drugim wezwaniu. Tym samym czynność zamawiającego objęta niniejszym odwołaniem narusza art. 224 ust. 1 Pzp, co uzasadnia zarzut wskazany w pkt I.1.1 odwołania.

Zaskarżone wezwanie wymaga od odwołującego m.in. sporządzenia szczegółowej kalkulacji instalacji elektrycznych i teletechnicznych co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót oraz uszczegółowienia skonsolidowanej kalkulacji obejmującej wszystkie branże i praktycznie wszystkie koszty realizacji kontraktu. Takie żądanie nie ogranicza się do wyjaśnienia sposobu kalkulacji istniejącego w chwili składania oferty, lecz prowadzi do stworzenia nowego dokumentu według formatu narzuconego po terminie składania ofert. Art. 224 ust 1 ustawy Pzp służy weryfikacji i wyjaśnieniu ceny zaoferowanej w terminie składania ofert. Zamawiający może żądać wyjaśnienia historycznej kalkulacji i jej podstaw, lecz nie może wymagać zastąpienia jej nowym kosztorysem sporządzonym według aktualnego przedmiaru i własnej struktury. W niniejszej sprawie historycznym dokumentem kalkulacyjnym jest kosztorys ALTERECO

z 22.01.2026 r. na 41 974 000,00 zł brutto. Wewnętrzna sprzeczność drugiego wezwania jest w tym zakresie wyraźna: z jednej strony zamawiający zakazuje zastępowania pierwotnej kalkulacji kalkulacją stworzoną po otrzymaniu wezwania, z drugiej zaś żąda szczegółowej kalkulacji instalacji elektrycznych i teletechnicznych co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót oraz skonsolidowanej kalkulacji obejmującej wszystkie branże i cały zakres zamówienia, wraz z kosztami generalnego wykonawstwa. Zamawiający nie może jednocześnie zakazywać tworzenia nowej kalkulacji i wymagać przedstawienia kalkulacji w strukturze, w której nie była ona sporządzana przy przygotowaniu oferty. Zamawiający, zamiast ocenić wyjaśnienia z dnia 22 czerwca

2026 r. wraz z materiałem dowodowym jako całość, wykorzystał zawarte w nich informacje do dalszego, rozszerzonego badania wewnętrznej kalkulacji ceny. Powyższe uzasadnia zarzut określony w pkt I.1.2) odwołania.

Drugie wezwanie obejmuje szeroki katalog żądań dotyczących m.in.: instalacji elektrycznych i teletechnicznych, BMS, oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego, szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej, różnic pomiędzy kalkulacją odwołującego a kosztorysem inwestorskim, kosztów generalnego wykonawstwa, wyposażenia pracowni językowych, elewacji i izolacji termicznej, stolarki, ofert podwykonawców i dostawców. Zamawiający zażądał również przedstawienia skonsolidowanej kalkulacji obejmującej wszystkie branże i cały zakres zamówienia. Tak skonstruowane wezwanie nie stanowi doprecyzowania jednej konkretnej nowej wątpliwości. W istocie prowadzi ono do ponownego, kompleksowego audytu kalkulacji ceny wykonawcy. Co istotne, pierwsze wyjaśnienia zostały złożone przez odwołującego 22 czerwca 2026 r. Drugie wezwanie zostało natomiast skierowane dopiero 19 sierpnia 2026 r., a więc po blisko dwóch miesiącach analizy przedstawionego przez odwołującego materiału. Sam upływ czasu nie jest oczywiście samodzielną przesłanką przesądzającą

o niedopuszczalności ponownego wezwania. Ma jednak znaczenie w kontekście zakresu
drugiego wezwania. Po blisko dwóch miesiącach analizy zamawiający nie wskazał jednej konkretnej nowej okoliczności, lecz sformułował bardzo szeroki katalog kolejnych żądań dotyczących wielu branż i elementów kalkulacji. Wskazuje to, że zamawiający nie zmierza do wyjaśnienia konkretnej nowej wątpliwości, lecz kontynuuje poszukiwanie kolejnych elementów kalkulacji, które mogą zostać zakwestionowane. Taki sposób prowadzenia procedury wykracza poza funkcję wezwania do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp. Zamawiający nie wykazał bowiem, aby wszystkie żądane przez niego informacje były
niezbędne do usunięcia jednej konkretnej wątpliwości dotyczącej możliwości wykonania zamówienia za cenę zaoferowaną przez odwołującego. W konsekwencji drugie wezwanie stanowi faktycznie ponowne i rozszerzone badanie ceny, co uzasadnia zarzut wskazany w pkt I.1.3) odwołania.
Przy wynagrodzeniu ryczałtowym nie można wymagać od wykonawcy odtworzenia całej ceny ofertowej pozycja po pozycji wyłącznie dlatego, że zamawiający posługuje się bardziej szczegółową strukturą kosztorysu inwestorskiego. Badanie istotnych części składowych ceny powinno służyć ocenie realności całego zobowiązania, a nie przekształceniu ceny ryczałtowej w kosztorysową. W przedmiotowym postępowaniu zamawiający nie żądał złożenia kosztorysu ofertowego czy też zestawienia kosztów zadania (rozbicia ceny w formularzu ofertowym) Natomiast obecnie, zamawiający oczekuje od odwołującego przedstawienia bardzo szczegółowej kalkulacji poszczególnych elementów zamówienia na etapie złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny. Tymczasem kosztorys przedstawiany przez wykonawcę w ramach wyjaśnień ceny ma służyć przede wszystkim wykazaniu, że zaoferowana cena jest realna i pozwala na wykonanie przedmiotu zamówienia. Nie ma podstaw do przyjęcia, że musi on odpowiadać szczegółowością kosztorysowi inwestorskiemu zamawiającego albo odtwarzać wszystkie elementy dokumentacji projektowej pozycja po pozycji. Tym bardziej dotyczy to sytuacji, w której wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy. Zamawiający przyjmuje jako punkt odniesienia kosztorys inwestorski opiewający na kwotę:
59 381 507,31 zł brutto. Jednocześnie w postępowaniu złożono 13 ofert, z których aż 12 było niższych od wartości kosztorysu inwestorskiego. Przeciwnie - cena odwołującego
w wysokości 41 974 000,00 zł brutto nie jest odosobniona na tle rozkładu cen
w postępowaniu. Dwie oferty były od niej niższe - 38 250 021,00 zł oraz 35 827 777,00 zł - a szereg kolejnych ofert mieścił się w przedziale około 46-49 mln zł brutto. Średnia arytmetyczna wszystkich ofert wynosi około 50,07 mln zł brutto, a mediana około 47,12 mln zł brutto, podczas gdy kosztorys inwestorski opiewa na 59 381 507,31 zł brutto.
W tych okolicznościach zamawiający nie może traktować kosztorysu inwestorskiego jako
quasi-wzorcowej ceny realizacji zamówienia, ponieważ de facto kosztorys inwestorski nie
odzwierciedla rzeczywistego poziomu cen rynkowych.
Kosztorys inwestorski jest szacunkiem wartości zamówienia, a nie gwarantowaną ceną rynkową ani wzorcem, który wykonawca ma obowiązek odwzorować w swojej kalkulacji. Szczególnie jaskrawym przykładem jest instalacja elektryczna i teletechniczna. Zamawiający wskazuje, że w kosztorysie ofertowym odwołującego ujęto: 3 300 000,00 zł brutto za instalacje elektryczne, odpowiadające ofercie CPS Sp. z o.o. w wysokości
3 000 000,00 zł brutto powiększonej o 10% zysku; 108 440,82 zł brutto za instalacje elektryczne zewnętrzne. Łącznie daje to 3 408 440,82 zł brutto. Zamawiający porównuje tę wartość z kwotą 12 401 986,42 zł brutto wynikającą z kosztorysu inwestorskiego.
W konsekwencji wskazuje, że kalkulacja odwołującego stanowi około 27,48% wartości przyjętej przez zamawiającego. Takie porównanie samo w sobie nie dowodzi jednak nierealności ceny. Przede wszystkim zamawiający nie wykazał, że kwota przyjęta
w kosztorysie inwestorskim odpowiada rzeczywistym cenom rynkowym.
W odniesieniu do tej samej branży odwołujący dysponował jednak trzema niezależnymi ofertami rynkowymi: CPS - 3 000 000,00 zł brutto, ER-Elektro - 3 222 000,00 zł brutto oraz Oltech - 3 350 000,00 zł brutto. Jeżeli trzy niezależne podmioty branżowe wyceniają zakres na zbliżonym poziomie, podczas gdy kosztorys zamawiającego wskazuje wartość wielokrotnie wyższą, różnica ta nie może być automatycznie interpretowana jako dowód nierealności ceny ALTERECO. Przeciwnie, stanowi poważny sygnał, że kosztorys inwestorski i oferty rynkowe posługują się odmiennymi założeniami i metodologią. Rzeczywiste ceny ofertowe w tym postępowaniu wskazują na generalnie niższy poziom cen niż wynikający z kosztorysu inwestorskiego. Odwołujący nie kwestionuje prawa zamawiającego do wyjaśnienia, czy historyczna oferta CPS obejmowała BMS i kompletne oświetlenie awaryjne i ewakuacyjne. Kwestionuje natomiast wyprowadzenie z tej konkretnej wątpliwości obowiązku sporządzenia szczegółowej kalkulacji ilościowo-wartościowej całej branży elektrycznej według aktualnego przedmiaru, a następnie skonsolidowanej kalkulacji wszystkich branż i wszystkich kosztów kontraktu. Zamawiający oczekuje natomiast szczegółowego odtworzenia sposobu, w jaki odwołujący uwzględnił określone elementy w swojej wewnętrznej kalkulacji. Samo powstanie pytania, w której pozycji wewnętrznego kosztorysu ujęto BMS lub oświetlenie awaryjne, może uzasadniać żądanie konkretnego wyjaśnienia tej kwestii. Nie uzasadnia jednak automatycznie żądania odtworzenia całej branży elektrycznej i całej ceny ofertowej według nowej struktury kalkulacyjnej. Wykonawca w

dniu 28 sierpnia 2026 r. uzyskał oświadczenie CPS potwierdzające, że BMS oraz kompletne oświetlenie awaryjne i ewakuacyjne były już 10.02.2026 r. objęte kompleksową ceną 3 000 000,00 zł brutto, a oświadczenie nie stanowi nowej oferty, rozszerzenia zakresu ani ponownej kalkulacji ceny. W ramach zarzutu I.1.4) należy podnieść, iż poszczególne oferty podwykonawców nie mogą zastępować oceny całej ceny. Nie można wykluczyć, że określone elementy wykonawca wykona przy wykorzystaniu własnych zasobów, inne elementy zleci podwykonawcom,
a jeszcze inne zakupi na warunkach odmiennych od przyjętych przez zamawiającego
w kosztorysie. W konsekwencji analiza pojedynczej oferty podwykonawcy nie może zastępować oceny całkowitej ceny ofertowej.
Ad Zarzutów I.2.1) i I.2.2) – naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania i przejrzystości
Opisany powyżej sposób procedowania zamawiającego stanowi jednocześnie naruszenie
art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp. Zamawiający, zamiast ograniczyć ponowne wezwanie do informacji niezbędnych do usunięcia konkretnych wątpliwości, sukcesywnie rozszerza zakres informacji i nowych dokumentów kalkulacyjnych, których żąda od wykonawcy, postępowanie narusza zasadę przejrzystości oraz zasadę równego traktowania wykonawców, ponieważ prowadzi do nałożenia na odwołującego obowiązków, które nie wynikały z pierwotnie określonego zakresu procedury, a które są następnie sukcesywnie rozszerzane na podstawie informacji przekazanych przez samego wykonawcę. Nie można również zaakceptować sytuacji,
w której dobrowolne i lojalne przedstawienie przez wykonawcę szczegółowych informacji skutkuje stworzeniem po stronie zamawiającego możliwości dalszego, nieograniczonego badania jego kalkulacji. Wykonawca nie może ponosić negatywnych konsekwencji tego, że w celu umożliwienia zamawiającemu rzetelnej oceny ceny przedstawił obszerne wyjaśnienia i materiał dowodowy. Zamawiający powinien dokonać oceny informacji już przedstawionych, a jeżeli uważa, że istnieje konkretna nierozstrzygnięta wątpliwość, powinien wskazać ją w sposób konkretny i proporcjonalny oraz ograniczyć żądanie do informacji rzeczywiście niezbędnych do jej wyjaśnienia. Zakres wezwania jest nieproporcjonalny do deklarowanych wątpliwości zamawiającego. Jeżeli wątpliwość dotyczyła przykładowo tego, czy oferta CPS obejmuje BMS lub oświetlenie awaryjne, adekwatnym środkiem było pytanie o objęcie tych elementów ofertą i dowód potwierdzający historyczny zakres. Analogicznie, wątpliwość dotycząca zgodności materiałów elewacyjnych mogła uzasadniać pytanie o materiały rzeczywiście przyjęte do kalkulacji. Nie wynika z tego jednak potrzeba sporządzenia pełnej kalkulacji całej branży elektrycznej, elewacji oraz skonsolidowanej kalkulacji wszystkich branż i kosztów generalnego wykonawstwa. Proporcjonalność wymaga, aby zakres żądanych informacji pozostawał adekwatny do konkretnej wątpliwości. Wzywanie do odtworzenia praktycznie całej kalkulacji kontraktu za 41,974 mln zł nie spełnia tego standardu.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający w szczególności podał:

Ad. zarzut I.1.1 - rzekome wyjście poza konkretne wątpliwości:
Zarzut jest bezzasadny. Pismo z 18 sierpnia 2026 r. wskazuje źródło każdej zasadniczej wątpliwości: konkretną ofertę, konkretny parametr, konkretny zakres albo konkretną różnicę. Odwołujący sam przyznaje w odwołaniu, że zamawiający może wyjaśnić konkretne rozbieżności ujawnione w materiale z 22 czerwca 2026 r. Spór dotyczy zatem wyłącznie stopnia uszczegółowienia, a nie istnienia podstaw do dalszego wyjaśnienia.
Ad. zarzut I.1.2 - rzekome sukcesywne rozszerzanie badania:
Wykorzystanie informacji zawartych w pierwszych wyjaśnieniach do zadania pytań uzupełniających jest istotą dopuszczalnego drugiego wezwania. Orzecznictwo KIO dopuszcza je właśnie wtedy, gdy nowe wątpliwości wynikają z pierwszych wyjaśnień. Zamawiający nie poszukiwał przypadkowych uchybień; porównał złożone wyjaśnienia
i dowody powołane przez ALTERECO z zakresem dokumentacji zamówienia.
Ad. zarzut I.1.3 - rzekome żądanie nowych kalkulacji:
Zamawiający nie żądał zmiany ceny, stawek, narzutów ani technicznego rozwiązania. Żądał przedstawienia historycznych danych w układzie pozwalającym sprawdzić kompletność i spójność. Treść wezwania wprost wykluczała kalkulację stworzoną po jego otrzymaniu. Forma zestawienia informacji służąca kontroli nie jest tożsama z modyfikacją sposobu skalkulowania oferty.
Ad. zarzut I.1.4 - rzekome pominięcie ryczałtowego charakteru ceny:
Ryczałt został uwzględniony. Zamawiający nie wymagał, by każda pozycja generowała samodzielny zysk ani by ceny odpowiadały kosztorysowi inwestorskiemu. Wątpliwości dotyczyły tego, czy dowody wykonawcy obejmują pełny i zgodny technicznie zakres. Ryczałt nie może nadawać mocy dowodowej ofercie dotyczącej 200 mm wełny i ALBOND, jeżeli przedmiot zamówienia wymaga 300 mm wełny i innej okładziny, ani zastąpić wykazania kosztu BMS czy oświetlenia awaryjnego.
Ad zarzutów I.2.1 i I.2.2 - art. 16 ustawy i „wyjaśnienia do skutku":
Drugie wezwanie nie było ponowieniem tych samych pytań w celu uzyskania pożądanej odpowiedzi. Było następstwem nowych, dokumentowalnych rozbieżności. Nie naruszało zatem zasady równego traktowania. Wprost przeciwnie: brak dalszego wyjaśnienia, przy istniejących sprzecznościach, oznaczałby zaniechanie rzetelnej oceny dowodów
i prowadziłby do arbitralnego przyjęcia oświadczeń wykonawcy bez ich weryfikacji.

Dalej zamawiający w szczególności wskazał, że Istota sporu sprowadza się do oceny, czy zakres i sposób przedstawienia informacji wymagany w wezwaniu z dnia
18 sierpnia 2026 r. pozostawał funkcjonalnie związany z konkretnymi wątpliwościami ujawnionymi podczas analizy materiału z dnia 22 czerwca 2026 r., czy też – jak twierdzi odwołujący – prowadził w praktyce do odtworzenia ceny według struktury kalkulacyjnej określonej dopiero po terminie składania ofert. Literalna treść wezwania jednoznacznie potwierdza pierwszą z tych ocen: zamawiający wprost zakazał zastąpienia pierwotnej kalkulacji kalkulacją nową, zastrzegł, że wyjaśnienia mają odzwierciedlać sposób kalkulacji istniejący najpóźniej w dniu upływu terminu składania ofert i nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty ani do zastąpienia pierwotnej kalkulacji kalkulacją opracowaną dopiero po otrzymaniu ww. wezwania. Żądane zestawienia były formą zaprezentowania i zweryfikowania danych historycznych, a nie nakazem zmiany ekonomicznego modelu ceny. Sformułowanie „co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót" w części elektrycznej należy odczytywać funkcjonalnie: przedmiar stanowił obiektywną matrycę zakresu służącą sprawdzeniu, czy każda obowiązkowa pozycja projektowa ma pokrycie w deklarowanej kwocie oraz w kontekście zasad kalkulacji ceny określonych
w dokumentach zamówienia tj. zgodnie z pkt 4.6 SWZ przedmiary miały charakter pomocniczy, a obowiązek wykonania robót wynikających z dokumentacji projektowej
i STWiORB obejmował również elementy niewykazane albo wykazane w przedmiarze odmiennie. Jednocześnie pkt 17.1–17.2 SWZ wymagał indywidualnej kalkulacji ceny
z uwzględnieniem wszystkich kosztów bezpośrednich i pośrednich, zysku i pozostałych obciążeń, a pkt 19.3.7 SWZ przewidywał przed zawarciem umowy przedstawienie przez wybranego wykonawcę kosztorysu obrazującego sposób obliczenia ceny z podziałem na branże i zakres rzeczowy. Zamawiający nie nakazał przyjęcia swoich stawek, narzutów ani kosztorysowej metody wynagrodzenia. Żądał zachowania ilości i zakresów wynikających z dokumentacji oraz wyjaśnienia, gdzie w historycznej cenie ALTERECO zostały one uwzględnione. To rozróżnienie ma kluczowe znaczenie również wobec faktu, że Zamawiający nie wymagał kosztorysowania każdej pozycji według z góry narzuconych składników, lecz skonfrontował konkretne dowody ALTERECO z istniejącą dokumentacją projektową, STWiORB i parametrami obowiązkowymi. Ponadto sama treść wezwania wykluczała tworzenie nowej kalkulacji. Wykonawca uznał, że określony techniczny sposób prezentacji danych był sformułowany zbyt szeroko, nie prowadzi to do wniosku o bezprawności całej czynności. Poszczególne żądania dotyczące zakresu BMS, oświetlenia awaryjnego, elewacji, pracowni językowych i oferty HENSFORT mają samodzielną podstawę faktyczną i mogą być oceniane oddzielnie. Zamawiający nie narzucił Wykonawcy nowej metodologii kalkulacji ceny, nie wymagał zastosowania własnych stawek, narzutów, KNR, stawek robocizny ani kosztów pracy sprzętu. Odesłanie do aktualnego przedmiaru służyło wyłącznie wykorzystaniu jednolitej matrycy rzeczowo-ilościowej do weryfikacji, czy kwota historycznie przyjęta przez Wykonawcę obejmuje pełny zakres wynikający z dokumentacji zamówienia. Co więcej, sam Odwołujący przedstawił jako dowód realności ceny własny kosztorys ofertowy datowany na 22 stycznia 2026 r., zawierający pozycje kosztowe i narzuty kalkulacyjne, wobec czego przedmiotem dalszych pytań było uzgodnienie danych przedstawionych przez samego Wykonawcę, a nie narzucenie mu po terminie składania ofert zupełnie nowego modelu kalkulacji. Odwołujący w pierwszych wyjaśnieniach posługiwał się wariantami polegającymi na sumowaniu ofert branżowych i porównywaniu ich z własną zaoferowaną ceną, wskazując na pozostającą różnicę jako dowód rentowności. Taka metoda dowodzenia wymagała ustalenia, jakie koszty generalnego wykonawcy nie były objęte ofertami podwykonawców czy zakresy się nie dublują oraz czy nie występują luki. Bez takiego uzgodnienia sama arytmetyczna różnica między ceną oferty a sumą ofert zewnętrznych nie może zostać uznana za zysk lub bezwarunkowy bufor bezpieczeństwa. Zamawiający nie zażądał kompleksowego rachunku wszystkich kosztów dlatego, że postanowił przeprowadzić audyt całej ceny. Zakres pytania wynikał bezpośrednio z przyjętego przez samego Odwołującego sposobu dowodzenia rentowności ceny poprzez kosztorysy ofertowe, sumowanie ofert branżowych i przedstawianie pozostałej różnicy jako argumentu ekonomicznego.
Znaczące jest, że w wyjaśnieniach z 27 sierpnia 2026 r. ALTERECO samo doprecyzowało sposób rozumienia wcześniejszego wyliczenia: wskazało, że wcześniejsza różnica nie oznaczała księgowego zysku netto, lecz „bufor ekonomiczny", z którego pokrywane są również koszty własne generalnego wykonawcy. Wykonawca wyjaśnił też, że koszty personelu, zaplecza, mediów, BHP, dokumentacji, ubezpieczenia, finansowania, gwarancji i ryzyka miały być pokrywane przez pozycje kosztorysu, koszty pośrednie, ceny podwykonawców, zasoby własne i narzuty. Treść tej odpowiedzi potwierdza, że właśnie takich informacji brakowało Zamawiającemu do weryfikacji pierwotnie przedstawionego rachunku, a żądanie ich uporządkowania i zweryfikowania argumentacji ekonomicznej przedstawionej przez Odwołującego w dniu 22 czerwca 2026 r i nie wymagało zmiany ceny oferty. Zamawiający nie kwestionuje generalnej zasady, że przy wynagrodzeniu ryczałtowym nie każda cena jednostkowa ma samodzielne znaczenie i wykonawca może odmiennie alokować koszty i marżę. Z tej zasady nie wynika jednak, że Zamawiający musi zaakceptować dowody odnoszące się do innego zakresu technicznego albo że nie może sprawdzić, czy w globalnej cenie uwzględniono obowiązkowe systemy i parametry. Na tym etapie art. 224 ust. 1 ustawy wymaga istnienia uzasadnionych wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia; nie wymaga uprzedniego definitywnego

wykazania, że całkowita cena jest rażąco niska. Odmienne podejście prowadziłoby do paradoksu: Zamawiający musiałby rozstrzygnąć kwestię realności ceny zanim uzyska informacje, których ustawowa procedura ma właśnie dostarczyć. kosztorysu inwestorskiego. Okoliczności te mogą być jednym z elementów oceny ekonomicznej, ale nie stanowią dowodu, że materiały źródłowe ALTERECO obejmowały pełny zakres wymagany przez Zamawiającego. Art. 224 ust. 1 ustawy wymaga indywidualnej oceny konkretnej oferty i konkretnych dowodów. Cena innego wykonawcy nie dowodzi, że w kosztach odwołującego uwzględniono BMS, właściwy system elewacyjny czy wymagane parametry pracowni językowej.
Zamawiający nie traktował kosztorysu inwestorskiego jako wzorca, który Wykonawca ma skopiować. Różnice wobec kosztorysu były jedynie punktem sygnalizującym potrzebę zbadania określonego zakresu. Decydujące znaczenie miały rozbieżności między dokumentami przedstawionymi przez samego odwołującego a wymaganiami dokumentacji zamówienia. Zarzut naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania i przejrzystości nie został wykazany. Odwołujący nie wskazał wykonawcy znajdującego się w porównywalnej sytuacji faktycznej, którego wyjaśnienia zawierałyby analogiczne rozbieżności, a zamawiający zaniechałby ich zbadania. Co więcej, ponowne wezwanie było środkiem mniej dolegliwym niż natychmiastowe uznanie wyjaśnień za niewystarczające. Z ostrożności procesowej należy podkreślić, że po otrzymaniu zaskarżonego wezwania ALTERECO faktycznie przedstawiło dalsze informacje
i dokumenty, deklarując przy tym, że jedynie doprecyzowują one i porządkują materiał
z 22 czerwca 2026 r. i nie zmieniają ceny, zakresu zobowiązania ani sposobu kalkulacji
z dnia przygotowania oferty. Okoliczność ta nie jest samodzielną podstawą legalności wcześniejszej czynności, ale potwierdza praktycznie, że wezwanie było zrozumiałe, dotyczyło określonych historycznych faktów i mogło zostać wykonane bez zmiany ceny oferty. Trudno zatem podzielić tezę, że sama konstrukcja pytań z konieczności prowadziła do stworzenia nowej oferty lub nowej ceny.
Żądanie, określone w pkt II.2 odwołania, nakazania zamawiającemu unieważnienia czynności wezwania z dnia 18 sierpnia 2026 r. w zakresie objętym zaskarżeniem jest bezzasadne. Poszczególne elementy wezwania nie stanowiły jednego, abstrakcyjnego żądania ponownego skalkulowania ceny, lecz wynikały z odrębnych i konkretnych wątpliwości ujawnionych podczas analizy dokumentów przedstawionych przez samego Odwołującego w dniu 22 czerwca 2026 r. Co istotne, sam odwołujący przyznaje
w uzasadnieniu odwołania, że Zamawiający był uprawniony do wyjaśnienia, czy historyczna oferta CPS obejmowała BMS oraz kompletne oświetlenie awaryjne
i ewakuacyjne. Spór dotyczy zatem zakresu dalszego uszczegółowienia, a nie samego istnienia podstaw do wyjaśnienia tych rozbieżności.
Zamawiający wprost zastrzegł, że przedstawiane informacje mają odzwierciedlać sposób kalkulacji istniejący najpóźniej na dzień upływu terminu składania ofert oraz nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty ani do zastąpienia kalkulacji pierwotnej kalkulacją sporządzoną dopiero po otrzymaniu wezwania. Przedmiotem czynności było zatem zweryfikowanie historycznych podstaw zaoferowanej ceny, a nie stworzenie nowej ceny albo umożliwienie odwołującemu ponownego jej skalkulowania.
Co istotne, sam odwołujący nie kwestionuje prawa zamawiającego do wyjaśnienia konkretnych rozbieżności, w tym ustalenia, czy historyczna oferta CPS obejmowała system BMS oraz kompletne oświetlenie awaryjne i ewakuacyjne. Spór dotyczy więc zakresu dalszego uszczegółowienia, a nie samej dopuszczalności wyjaśnienia tych wątpliwości. Z ostrożności procesowej, bez uznania zasadności któregokolwiek
z zarzutów odwołującego, zamawiający wskazuje ponadto, że poszczególne żądania sformułowane w wezwaniu mają odrębne podstawy faktyczne i powinny być oceniane indywidualnie. Ewentualna odmienna ocena przez Izbę sposobu prezentacji informacji wymaganego w jednym z punktów wezwania nie przesądza automatycznie o wadliwości pozostałych jego elementów. Dotyczy to w szczególności pytań o zakres BMS
i oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego, zgodność dokumentu dotyczącego elewacji
z rozwiązaniem wymaganym dokumentacją zamówienia, parametry wyposażenia pracowni językowych oraz podstawę posłużenia się ofertą HENSFORT oznaczoną jako oferta dla BAUDZIEDZIC, które to pytania wynikały z odrębnych dokumentów przedstawionych przez Odwołującego.
Żądania określone w pkt II.3 i II.4 odwołania są konsekwencją zarzutów dotyczących legalności wezwania z dnia 18 sierpnia 2026 r. i wobec bezzasadności tych zarzutów brak jest podstaw do ich uwzględnienia. Co istotne, w pkt II.3 sam Odwołujący zakłada możliwość uwzględnienia dokumentów sporządzonych lub przedstawionych później, o ile potwierdzają one okoliczności istniejące już w dacie składania oferty. Takie rozróżnienie pozostaje zgodne z granicą przyjętą przez zamawiającego w zaskarżonym wezwaniu, który żądał wyjaśnienia kalkulacji historycznej i jednocześnie zakazał zastępowania jej kalkulacją nową. Ryczałtowy charakter wynagrodzenia oraz poziom cen innych ofert, na które powołuje się Odwołujący w pkt II.4, mogą stanowić element całokształtu oceny ekonomicznej, nie niwelują jednak obowiązku zweryfikowania, czy konkretne dowody przedstawione przez ALTERECO dotyczą pełnego i zgodnego z dokumentami zamówienia zakresu świadczenia. Pismo z 18 sierpnia 2026 r. nie służyło stworzeniu po terminie nowej kalkulacji. Służyło sprawdzeniu, czy cena historyczna rzeczywiście obejmuje pełny, wymagany technicznie zakres i czy

dowody przedstawione przez Wykonawcę odnoszą się do tego zakresu. Wezwanie wskazywało konkretne rozbieżności, odwoływało się do konkretnych dokumentów i wprost zakazywało zmiany oferty. Takie działanie należy kwalifikować jako realizację obowiązku rzetelnego zbadania oferty, a nie naruszenie art. 224 ust. 1 lub art. 16 ustawy.
Zamawiający wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentów znajdujących się
w dokumentacji postępowania:
1.SWZ (bez załączników – załączniki w przesłanej KIO uprzednio korespondencji oraz pozyskane przez odwołującego w trakcie postępowania) na okoliczność zakresu przedmiotu zamówienia, pomocniczego charakteru przedmiarów, zasad kalkulacji ceny, ryczałtowego charakteru wynagrodzenia oraz obowiązkowych parametrów technicznych przedmiotu zamówienia;
2.wezwanie zamawiającego z 15 czerwca 2026 r., L.dz. 1119/26 - na okoliczność pierwotnego zakresu żądanych wyjaśnień;
3.wyjaśnienia ALTERECO z 22 czerwca 2026 r. wraz z załącznikami -
na okoliczność sposobu argumentowania rentowności oraz oświadczenia wykonawcy
o dopuszczalności wieloetapowych wyjaśnień, w tym dokumentami CPS, Bukowiec Group, Mentor i HENSFORT – na okoliczność sposobu wykazywania przez odwołującego realności i rentowności ceny oraz rozbieżności ujawnionych podczas analizy przedstawionego materiału dowodowego;
4.wezwanie zamawiającego z 18 sierpnia 2026 r., SZP.272.1290.2025 L.dz. 1629/26 – na okoliczność skonkretyzowania wątpliwości powstałych podczas analizy materiału
z 22 czerwca 2026 r., zakresu żądanych informacji oraz jednoznacznego zastrzeżenia,
że wyjaśnienia nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty ani zastąpienia pierwotnej kalkulacji kalkulacją nową;
5. wyjaśnienia ALTERECO z 27 sierpnia 2026 r. wraz z załącznikami - na okoliczność możliwości udzielenia dalszych historycznych wyjaśnień bez zmiany ceny
i zakresu oferty oraz doprecyzowania pojęcia „zysku/bufora ekonomicznego".

W ocenie izby nie było wątpliwości co do możliwego dalszego wyjaśniania kalkulacji ceny na bazie pierwotnych wyjaśnień. Zamawiający udowodnił, że drugie wezwanie do wyjaśnień precyzowało wątpliwości zamawiającego, co wynika wprost
z treści wezwania do dalszych wyjaśnień.

Zdaniem izby nawet w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego wykonawca kalkuluje cenę ofertową w sposób uwzględniający warunki zamówienia w opisie przedmiotu zamówienia w dokumentacji zamówienia.

Oczywiste dla izby jest, że wykonawca przedstawia dalsze wyjaśnienia na bazie pierwotnej kalkulacji ceny, przedstawiając sposób kalkulacji. W przypadku kalkulacji na określonym poziomie szczegółowości wykonawca w dalszych wyjaśnieniach wskazuje sposób tej kalkulacji na danym zakładanym poziomie. Zdaniem izby kalkulacja ceny oferty nie musi odpowiadać założeniom zamawiającego co do szczegółowości stawek gdy jednoznacznie nie wynika to z SWZ. Wykonawca jest jednak zobowiązany aby przedstawić zamawiającemu sposób kalkulacji i przyjęte założenia co do szczegółowości wyliczeń, a także wskazać realność danych stawek w odniesieniu do uwzględnienia całości przedmiotu zamówienia.

Wezwanie do wyjaśnień z 18 sierpnia 2026 r. w ocenie izby konkretyzuje wątpliwości zamawiającego tak ogólnie: „Przedłożone wyjaśnienia zawierają oferty
i informacje cenowe odnoszące się w części do materiałów, urządzeń lub rozwiązań niezgodnych z dokumentacją projektową i wyjaśnieniami treści Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej SWZ, a także nie przedstawiają jednej, spójnej i weryfikowalnej kalkulacji wszystkich kosztów realizacji zamówienia", jak i szczegółowo, przykładowo co do kwoty 3 000 000 zł: „Wykonawca powinien wskazać, czy zakres ten został objęty ofertą CPS, w jakiej wartości oraz na podstawie jakiego dokumentu istniejącego najpóźniej na dzień upływu terminu składania ofert ustalono jego koszt", co do ujęcia kompletnej instalacja oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego wraz z wymaganymi urządzeniami, uruchomieniem, pomiarami i dokumentacją: „wskazanie, w których konkretnie pozycjach przedłożonego kosztorysu ujęto instalację BMS oraz oświetlenie awaryjne i ewakuacyjne, podając wartość każdego z tych zakresów;".

W ocenie izby zarzuty odwołania się potwierdziły jeśli chodzi o stopień szczegółowości wymaganych wyjaśnień, przykładowo co do wymogu: „przedłożenia szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej instalacji elektrycznych
i teletechnicznych, sporządzonej co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót stanowiącego dokument zamówienia, z zachowaniem wszystkich ilości i pozycji wynikających z dokumentacji projektowej, STWiORB oraz udzielonych wyjaśnień treści SWZ z uwzględnieniem kwoty wskazanej przez Wykonawcę w wyjaśnieniach
z 22 czerwca 2026 r.;".

Izba zauważa, że na rozprawie zamawiający przyznał, że cena oferty odwołującego nie odbiegała od cen ofert innych wykonawców, a w spornym zakresie uwzględnienia systemu BMS w cenie, spór sprowadzał się do niewyspecyfikowania tego systemu w ofercie podwykonawcy CPS, z tym, że odwołujący następnie uzupełnił oświadczenie podwykonawcy w zakresie uwzględnienia ceny systemu BMS, czemu nie zaprzeczył zamawiający.

Ponadto wartość systemu BMS nie odbiega od wartości
w ofertach innych wykonawców. Zamawiający na rozprawie wskazał także na wątpliwość odnośnie okładziny elewacji, natomiast odwołujący powołał się na poz. 72 kosztorysu
w zakresie spełnienia warunku co do materiału i grubości okładziny. Zamawiający przywoływał wartości kosztorysu inwestorskiego względem wartości kosztorysu odwołującego. W ocenie izby wątpliwości zamawiającego co do realizacji branży elektrycznej, systemu BMS, okładzin zamawiający może z powodzeniem wyjaśnić zadając skonkretyzowane zapytania odwołującemu, bez konieczności wzywania go do przedstawienia kompleksowych szczegółowych kalkulacji wszystkich branż.

Wymaganie bardzo szczegółowych wyliczeń bez zastrzeżenia, że w przypadku kalkulacji ceny oferty na poziomie nieuwzględniającym szczegółowości oczekiwanej
w wezwaniu przez zamawiającego, wykonawca powinien opisać założenia, które potwierdzą realność ceny oferty, w ocenie izby jest nieproporcjonalne w postępowaniu,
w którym zamawiający oczekuje ceny ryczałtowej za realizację zamówienia.

Zamawiający powinien unieważnić czynność wezwania do wyjaśnień w zakresie ponadwymiarowym, a więc niewynikającym z potrzeby wyjaśnienia konkretnych wątpliwości zamawiającego. Z tego względu izba nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wezwania do dodatkowych wyjaśnień w zakresie zaskarżenia,

a więc co do obowiązku sporządzenia szczegółowej kalkulacji ilościowo-wartościowej całej branży elektrycznej według aktualnego przedmiaru, a następnie skonsolidowanej kalkulacji wszystkich branż i wszystkich kosztów kontraktu – zakres ten został zakwestionowany przez odwołującego w odwołaniu. Na rozprawie odwołujący wskazał, że kwestionuje w wezwaniu do dodatkowych wyjaśnień konieczność:

„1) wskazania, w których konkretnie pozycjach przedłożonego kosztorysu ujęto instalację BMS oraz oświetlenie awaryjne i ewakuacyjne, podając wartość każdego
z tych zakresów;

2) przedłożenia szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej instalacji elektrycznych i teletechnicznych, sporządzonej co najmniej na bazie aktualnego przedmiaru robót stanowiącego dokument zamówienia, z zachowaniem wszystkich ilości i pozycji wynikających z dokumentacji projektowej, STWiORB oraz udzielonych wyjaśnień treści SWZ z uwzględnieniem kwoty wskazanej przez Wykonawcę
w wyjaśnieniach z 22 czerwca 2026 r.;

3) wyjaśnienia przyczyny różnicy pomiędzy kalkulacją Wykonawcy a kosztorysem inwestorskim oraz wykazać, za pomocą konkretnych danych i dowodów, że cała branża może zostać wykonana za przyjętą kwotę.”,

„5) wyeliminuje podwójne ujęcie tych samych zakresów i wskaże wszystkie elementy niewliczone do ofert podwykonawców lub dostawców.”,

„a) przedstawienie szczegółowej kalkulacji ilościowej i wartościowej elewacji, obejmującej podkonstrukcję, mocowania, izolację, membrany, obróbki, rusztowania, transport, montaż, odpady, zabezpieczenia przeciwpożarowe i wszystkie roboty towarzyszące;”.

Izba związana jest przy orzekaniu zarzutami odwołania, przez co rozumie się także przytoczone fakty w odwołaniu i nie orzeka w zakresie wykraczającym poza te zarzuty
(art. 555 ustawy Pzp).

W tym stanie rzeczy, izba uwzględniła odwołanie na podstawie art. 553 ustawy Pzp. O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437), stosownie do wyniku postępowania, obciążając kosztami postępowania zamawiającego. Odwołanie zostało uwzględnione, dlatego też izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę, stanowiącą uzasadnione koszty strony, na podstawie wniosku o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego i faktury oraz rachunku złożonych przez odwołującego.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……..…