Sygn. akt: KIO 4536/26

WYROK

Warszawa, dnia 19 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Robert Siwik

Protokolant:Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 października 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 września 2026 r. przez wykonawcę **ECM Group Polska S.A. z siedzibą w Warszawie** („Odwołujący"),

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie** („Zamawiający"),

przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego: wykonawcy **BBF sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego,

orzeka:

1.**Oddala odwołanie**.

2.Kosztami postępowania obciąża Odwołującego w następujący sposób:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

2.2.zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem 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.

Przewodniczący:……

Sygn. akt: KIO 4536/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej jako „**Zamawiający**") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024, poz. 1320 ze zm., dalej jako „**ustawa Pzp**" lub „**Pzp**"), pn. pn. „*Zarządzanie i sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót związanych z zabudową urządzeń ETCS poziom 2 na linii nr 351 odcinek Poznań – Szczecin w ramach projektu pn.: »Zabudowa systemu ERTMS«*" (numer referencyjny: 9090/IREZA5/02030/01995/26/P, znak sprawy: PZ.292.896.2026), dalej jako „**Postępowanie**".

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 maja 2026 r. pod numerem 310975-2026.

Dnia 14 września 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę ECM Group Polska S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej jako „**Odwołujący**").

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

„*1) art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 Pzp w związku z art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp – przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez BBF Sp. z o.o., ul. Dąbrowskiego 461, 60-45, Poznań (dalej „BBF" lub „Wykonawca") pomimo, iż Wykonawca nie złożył wyjaśnień w zakresie w jakim wymagał tego Zamawiający w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, oferta BF zawiera ona rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz poprzez nieprawidłową ocenę wyjaśnień ww. Wykonawcy prowadzącą do uznania, że cena zaoferowana przez Wykonawcę nie jest rażąco niska, pomimo iż złożone wyjaśnienia nie tylko nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, ale wręcz potwierdzają, iż jest ona rażąco niska , a rzekome oszczędności wynikają z tego, iż Wykonawca zamierza realizować zamówienie w sposób niezgodny z określonymi przez Zamawiajacego warunkami, poniżej kosztów wytworzenia usług i niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi kosztów pracy i zabezpieczenia społecznego, a ponadto wyjaśnienia są niewystarczające, niepełne i nie zawierają dowodów dotyczących kluczowych kwestii, ponieważ:*

a. nie zawierają uszczegółowienia w zakresie art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp, pomimo wyraźnego i jednoznacznego wezwania Zamawiającego w tym zakresie;

b. pomijają koszt zatrudnienia na podstawie umowy o pracę pracownika biurowego/administracyjnego w zakresie obsługi sekretariatu, wymaganego wprost zgodnie z pkt 3.1 ppkt 11 OPZ i § 9 ust. 11 Warunków Umowy;

c. przyjmują na biuro główne kwotę 7 500 zł miesięcznie, podczas gdy sama kalkulacja BBF wskazuje 4 000 zł na czynsz i utrzymanie, a wymagany stosownie do pkt 3.1 ppkt 11 OPZ pracownik sekretariatu na umowie o pracę kosztuje pracodawcę przy płacy minimalnej 5 790,27 zł miesięcznie – co daje niedobór 2 290,27 zł miesięcznie jeszcze przed uwzględnieniem kosztów związanych z ubezpieczeniem biura, ochroną i wyposażeniem wymaganymi zgodnie z pkt 3.2 ust. 5 OPZ.

2) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w związku z art. 16 pkt 1–3 Pzp – przez zaniechanie odrzucenia oferty BBF pomimo, iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia co do sposobu realizacji zamówienia co wynika wprost ze złożonych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny – w wyjaśnieniach został pominięty koszt zatrudnienia na umowę o pracę pracownika biurowego/administracyjnego w zakresie obsługi sekretariatu, wymaganego wprost zgodnie z pkt 3.1 ppkt 11 OPZ i § 9 ust. 11 Warunków Umowy;

3) art. 239 ust. 1 Pzp w związku z art. 17 ust. 2 Pzp – przez dokonanie wyboru oferty wykonawcy niezgodnie z przepisami Pzp".

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

„*1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;*

2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem zarzutów przedstawionych w odwołaniu;

3) odrzucenia oferty BBF;

4) ponowienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu".

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, bowiem:

„*Odwołujący jest wykonawcą, który złożył w Postępowaniu ofertę, która została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert. W Wyniku naruszenia przez Zamawiającego ww. przepisów Pzp, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. Zamawiający dokonał wyboru oferty, która podlega odrzuceniu, a zatem nie może budzić wątpliwości fakt, że objęte odwołaniem czynności Zamawiajacego prowadzą do możliwości poniesienia szkody przez Odwołującego – polegającej na uniemożliwieniu Odwołującemu uzyskania zamówienia.*"

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przystąpił wykonawca BBF sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej jako „**BBF**").

W dniu 28 września 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o oddalenie odwołania w całości. W odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

W dniu 18 października 2026 r. swoje stanowiska procesowe wniósł Odwołujący, stanowiące replikę na odpowiedź na odwołanie Zamawiającego oraz stanowisko Przystępującego zawarte w zgłoszeniu przystąpienia.

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

Izba nie dopatrzyła się podstaw do odrzucenia odwołania w oparciu o art. 528 ustawy Pzp.

Strony nie zgłosiły opozycji ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia wykonawcy BBF sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu do postępowania odwoławczego pod stronie Zamawiającego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy BBF sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie Zamawiającego.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz na podstawie oświadczeń stron oraz dowodów przez nich składanych, które zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego. Strony składały wnioski dowodowe o przeprowadzenie dowodów z dokumentów na okoliczności wskazywane przy ich składaniu. Izba

postanowiła dopuścić wszystkie wnioskowane dowody w poczet materiału dowodowego i na ich podstawie przeprowadzić dowody. W sytuacji, w której dany dowód miał znaczenie dla rozstrzygnięcia, znajdzie to wyraz w dalszej części uzasadnienia.

Izba ustaliła stan faktyczny sprawy na podstawie pisemnych i ustnych stanowisk stron i uczestnika, które w sposób zasadniczy prezentowały się jak niżej:

W odwołaniu Odwołujący wskazywał, że zgodnie z treścią pisma Zamawiającego z dnia 6 lipca 2026 r., skierowanego na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, dot. wezwania do wyjaśnień zaoferowanej przez BBF ceny oferty, Zamawiajacy podnosił:

„Zamawiający oczekuje, iż Wykonawca w ramach ww. wyjaśnienia przedstawi szczegółową kalkulację wszystkich czynników cenotwórczych i założeń jakie miały wpływ na oszacowanie ceny oferty w odniesieniu do poszczególnych pozycji Formularza Cenowego.

W szczególności Wykonawca powinien przedstawić:

1. kalkulację wszystkich czynników cenotwórczych i założeń, jakie miały wpływ na oszacowanie ceny netto oferty,

2. uszczegółowienie ww. kalkulacji w zakresie wskazanym w art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) Ustawy, tj.:

− zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

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

W ocenie Odwołującego: „BBF złożył wyjaśnienia, z których wynika, iż Wykonawca zamierza realizować zamówienie w sposób niezgodny z warunkami zamówienia, poniżej kosztów wytworzenia usług i niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi kosztów pracy i zabezpieczenia społecznego. W pozostałym zakresie wyjaśnienia są ogólnikowe, lakoniczne i nie zawierają żadnej kalkulacji w zakresie kosztów wynagrodzeń, ani wskazania okoliczności, które uzasadniałyby aż tak duże oszczędności a ponadto są niepełne i a załączone dowody, dotyczące kluczowych kwestii, tj. wysokości wynagrodzenia poszczególnych osób, są niewiarygodne".

Odwołujący zakwestionował szczególnie zakres wyjaśnień BBF referujący do kalkulacji w zakresie kosztów pracy, gdzie BBF w wyjaśnieniach wskazał: „*Stawki wynagrodzeń stosowanych przez wykonawcę przekraczają wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę dla każdego pracownika Wykonawcy. Wykonawca uwzględnił przepisy dotyczące kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) oraz aktualnego Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026r.*

Wykonawca prowadzi działalność zgodnie z przepisami dot. prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Na potwierdzenie czego przedkładamy w załączeniu aktualne zaświadczenie z ZUS. (…) Dokonując kalkulacji kosztów osób, Wykonawca uwzględnił rzeczywiste koszty poszczególnych członków Personelu ustalone na podstawie niżej wymienionych dokumentów dla wybranych stanowisk, które załączamy jako dowody do wyjaśnienia: (…) Podane stawki wynagrodzenia uwzględniają wszystkie koszty jakie poniesie Wykonawca z tytułu zatrudnienia wymienionych osób (m.in. wynagrodzenie brutto, podatek, składki ubezpieczeniowe, itp.)."

Dalej Odwołujący podnosił m.in., że: wyjaśnienia dotyczące kosztów wynagrodzeń były gołosłowne i kończyły się lakonicznymi zapewnieniami. Wskazał, że „*podana przez BBF podstawa prawna przyjętych kwot wynagrodzeń jest niewłaściwa dla 26 z 28 stanowisk. Z oświadczeń personelu wynika, że 26 osób ma być zaangażowanych na zasadzie b2b, a nie na umowie o pracę. Do umów o świadczenie usług nie stosuje się przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, lecz o minimalnej stawce godzinowej*", „*wyliczenia nie zawierają żadnych wyliczeń, co do faktycznych kosztów korzystania z usług osób. Składki, narzuty i inne koszty pracy są kosztem, który powinien być uwzględniony w kalkulacji*".

Odwołujący podkreślił, że „*najistotniejszym błędem jest jednak to, iż BBF w swojej kalkulacji w całości pominął koszt sekretariatu, który zgodnie z OPZ z pkt 3.1 ppkt 11 musi być zatrudniony na umowę o pracę: „11) Wykonawca lub*

jego podwykonawca ma obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności związane z realizacją Umowy (tj. pracownik biurowy/ administracyjny w zakresie obsługi sekretariatu). Obowiązek powtarza § 9 ust. 11 Warunków Umowy, a § 13 ust. 1 pkt 4 przewiduje karę umowną za nieprzedstawienie dowodów zatrudnienia. Stanowisko to nie występuje ani w Tabeli 1 wyjaśnień BBF, ani wśród 28 oświadczeń personelu, ani w żadnej innej pozycji kalkulacji".

W zgłoszonym przystąpieniu wykonawca BBF wskazywał, że odwołanie zasługuje na oddalenie w całości. Podkreślał m.in., że:

„*10. Odwołujący formułuje dwa zarzuty odwołania. Po pierwsze Odwołujący stawia zarzut rażąco niskiej ceny oferty Przystępującego mający zasadzać się – jak twierdzi Odwołujący – na przedstawieniu przez Przystępującego niewystarczających wyjaśnień ceny oferty oraz zaoferowaniu przez Przystępującego rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu Zamówienia. Po drugie Odwołujący twierdzi, że rzekome oszczędności w wycenie oferty Przystępującego wynikają z tego, że Wykonawca zamierza realizować zamówienie w sposób niezgody z określonymi przez Zamawiającego warunkami zamówienia i niezgodnie z powszechnie obowiązującym przepisami prawa.*

11. W zakresie pierwszego zarzutu Odwołujący twierdzi, że (1) wyjaśnienia ceny oferty Przystępującego nie zawierają uszczegółowienia w zakresie art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp, (2) wyjaśnienia ceny oferty Przystępującego pomijają koszt zatrudnienia na umowę o pracę pracownika biurowego/administracyjnego w zakresie obsługi sekretariatu, wymaganego wprost zgodnie z pkt 3.1 ppkt 11 OPZ i §9 ust. 11 Warunków Umowy, (3) wyjaśnienia ceny oferty Przystępującego przyjmują na biuro główne kwotę 7 500 zł miesięcznie, podczas gdy sama kalkulacja BBF wskazuje 4 000 zł na czynsz i utrzymanie, a wymagany stosownie do pkt 3.1 ppkt 11 OPZ pracownik sekretariatu na umowę o pracę kosztuje pracodawcę przy płacy minimalnej 5 790,27 zł miesięcznie, co daje niedobór 2 290,27 zł miesięcznie jeszcze przed uwzględnieniem kosztów związanych z ubezpieczeniem biura, ochroną i wyposażeniem wymaganymi zgodnie z pkt 3.2 ust. 5 OPZ.

12. Dalej Odwołujący wywodzi, że Brak uwzględnienie kosztów pracy sekretariatu stanowi nie tylko niedoszacowanie na poziomie 202 659 zł za okres podstawowy i 272 143 zł za okres 47 miesięcy, ale przede wszystkim niezgodność oferty z treścią SWZ. Zatem drugi zarzut odwołania dotyczący rzekomej niezgodności treści oferty BBF z warunkami zamówienia opiera się na założeniu, że BBF nie uwzględnił w kalkulacji oferty wynagrodzenia dla pracownika administracyjno-biurowego sekretariatu biura projektu, który ma być zatrudniony w oparciu o umowę o pracę zgodnie z wymogiem OPZ.

13. Przystępujący wskazuje, że konstrukcja zarzutów odwołania w całości opiera się na swoistych założeniach własnych Odwołującego co do treści oferty BBF, ale nie ma nic wspólnego z postanowieniami dokumentów Zamówienia oraz zupełnie abstrahuje od wyjaśnień w sprawie ceny oferty złożonych przez Przystępującego lub raczej poddaje te wyjaśnia swoistej tendencyjnej wykładni ukierunkowanej na uzasadnienie lub raczej zbudowanie podstaw zarzutów odwołania. (…)

16. Nieprawdą jest, co twierdzi Odwołujący w odwołaniu, jakoby wyjaśnienia pomijały koszty zatrudnienia osób w oparciu o umowę o pracę. Przystępujący przewidział do realizacji Zamówienia zespół 28 osób w różnych specjalnościach oraz przedstawił kalkulację kosztów osobowych opartych na wynagrodzeniach, założonym stopniu zaangażowania czasowego w realizację przedmiotu Zamówienia bazując na wymogach Zamawiającego oraz swoim doświadczeniu. Należy tu zauważyć, że Zamawiający w wezwaniu nie wymagał przedstawienia wyliczeń księgowych poszczególnych wynagrodzeń.

17. W zespole 2 osoby są zatrudnione w oparciu o umowę o pracę: osoba w funkcji Asystenta Inżyniera Kontraktu oraz osoba w funkcji Specjalisty ds. obmiarowo-rozliczeniowych. Z oświadczeń złożonych przez te osoby (załączonych m.in. jako dowody do wyjaśnień w sprawie ceny oferty BBF) wynika, że pobierają one wynagrodzenia odpowiednio 5000 zł brutto i 6500 zł brutto oraz są zatrudnione w oparciu o umowę o pracę. Zgodnie z Tabelą 1 koszt personelu (na st. 4 i 5 wyjaśnień) Przystępujący założył miesięczny koszt netto Wykonawcy (jako pracodawcy) dla tych osób na poziomie odpowiednio: 7500 zł i 8500 zł, co z nawiązką zawiera rezerwę na pokrycie koszów pracy obciążających pracodawcę.

18. W tym kontekście należy wskazać na wyjątkowo przewrotną argumentację Odwołującego dotyczącą ww. oświadczenia osoby kierowanej do realizacji zamówienia w funkcji Asystenta Inżyniera Kontraktu, gdzie na stronie 7 odwołania Odwołujący usiłuje wywieść, że oświadczenie to jest w jakiś sposób nieprawdziwe lub wewnętrznie sprzeczne.

19. W tym miejscu Przystępujący wskazuje, że osoba kierowana do pełnienia funkcji Asystenta Inżyniera Kontraktu zatrudniona w oparciu o umowę o pracę będzie pracownikiem administracyjno-biurowym w zakresie obsługi sekretariatu, wymaganym postanowieniem pkt 3.1 ppkt 11 OPZ.

20. Przystępujący wskazuje, że pełen koszt zatrudnienia personelu kierowanego do realizacji Zamówienia zawarł w wyjaśnieniach w Tabeli 1. Koszt personelu.

21. W tym kontekście zupełnie niejasne i nieprawdziwe w odniesieniu do oferty i wyjaśnień Przystępującego jest założenie odwołania, gdzie na potrzeby sprokurowania zarzutu Odwołujący usiłuje wywodzić, że koszt zatrudnienia na podstawie umowy o pracę powinien obciążać koszt biura. Nic takiego nie wynika z wyjaśnień Przystępującego ani tym bardziej opis przedmiotu zamówią nie determinuje, aby koszt pracownika sekretariatu biura projektu alokować w kosztach biura razem z kosztami najmu lokalu, ubezpieczeń, poczty, itp. To założenie w odniesieniu do oferty Przystępującego jest zupełnie dowolne, chybione i nieuprawnione. Natomiast w opinii Przystępującego jest to zabieg celowy, przez który Odwołujący usiłuje zbudować tezę odwołania o pominięciu kosztu zatrudnienia takiej osoby i niedoszacowaniu kosztów biura.

22. W tym kontekście zupełnie też chybiony jest drugi zarzut odwołania dotyczący rzekomej niezgodności treści oferty BBF z warunkami zamówienia oparty o twierdzenie, jakoby BBF nie przewidział zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osoby w funkcji pracownika administracyjno-biurowego w zakresie obsługi sekretariatu biura. Jest to twierdzenie dowolne i błędne. W opinii Przystępującego jest to zabieg celowy, mający na celu próbę zbudowania jakkolwiek zarzutu odwołania wobec oferty Przystępującego".

W odpowiedzi na odwołanie Zamawiajacy wskazywał m.in., że:

„*(12) Zarzuty dotyczące braku szczegółowej kalkulacji, niedostatecznego wyjaśnienia kosztów pracy oraz braku dowodów przedstawiono w sposób chaotyczny, utrudniający jednoznaczne ustalenie istoty poszczególnych zastrzeżeń i rzeczowe odniesienie się do nich. Odwołujący przeplata twierdzenia o braku kalkulacji, niewystarczającej szczegółowości wyjaśnień, niewiarygodności dokumentów i pominięciu określonych kosztów, nie rozróżniając konsekwentnie tych odmiennych kwestii. Z jednej strony twierdzi, że BBF nie przedstawił kalkulacji kosztów personelu, z drugiej zaś analizuje zawarte w niej kwoty i zestawia je z oświadczeniami personelu oraz Formularzem Cenowym. W swoim ogólnym ujęciu zarzuty te są zatem niezrozumiałe i pomijają rzeczywistą treść złożonego materiału. BBF nie ograniczył się bowiem do zapewnienia o możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę, lecz przedstawił strukturę kosztów, założenia organizacyjne oraz dowody odnoszące się do podstawowych składników kalkulacji. Ocena zastrzeżeń Odwołującego wymaga więc odróżnienia zarzucanego pominięcia kosztu od zastrzeżeń do sposobu jego przedstawienia lub udokumentowania oraz skonfrontowania każdego z tych twierdzeń z konkretną treścią wyjaśnień i załączników, co Zamawiający czyni poniżej.*

(13) W odniesieniu do zarzutu braku szczegółowej kalkulacji należy wskazać, że BBF przedstawił tabelę kosztów personelu, określając poszczególne stanowiska, liczbę osób, procentowe zaangażowanie, stawki miesięczne oraz koszt wynikający z przyjętego zaangażowania. Wyodrębnił również koszty biura, transportu, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zabezpieczenia należytego wykonania umowy i przygotowania oferty, a także rezerwę na ryzyka oraz zysk. Kalkulacja obejmuje zarówno okres podstawowy, jak i opcję terminową. Nie sposób zatem utożsamiać ewentualnych zastrzeżeń do określonej pozycji lub sposobu jej objaśnienia z brakiem przedstawienia kalkulacji czynników cenotwórczych jako takiej. (…)

(15) W odniesieniu do kosztów pracy i zarzucanego braku ich uszczegółowienia istotne jest, że BBF przedłożył oświadczenia osób przewidzianych do realizacji zamówienia, wskazujące uzgodnione wynagrodzenie, formę współpracy, uwzględnienie wymaganego zaangażowania i obowiązków wynikających z dokumentacji oraz deklarację udziału w realizacji usługi. Przykładowo oświadczenie dotyczące Inżyniera Projektu wskazuje kwotę 19 500 zł miesięcznie netto w formule B2B, natomiast oświadczenie dotyczące Eksperta ds. roszczeń — 8 500 zł miesięcznie netto w tej samej formule. Są to konkretne informacje pochodzące od osób, których świadczenia stanowią podstawowy koszt wykonania zamówienia.

(16) Z wezwania z dnia 6 lipca 2026 r. wynikał obowiązek uszczegółowienia kalkulacji oraz wykazania zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Nie zawierało ono jednak odrębnego wymagania przedstawienia dla każdej osoby tabeli rozbijającej uzgodnione wynagrodzenie na poszczególne składki ZUS i inne obciążenia publicznoprawne. Braku takiej tabeli nie można zatem automatycznie utożsamiać z niewykazaniem realności kosztu ani z naruszeniem przepisów.

(17) W szczególności nieuzasadnione byłoby mechaniczne stosowanie do osób współpracujących w formule B2B. W przypadku współpracy pomiędzy przedsiębiorcami punktem wyjścia dla kalkulacji BBF jest uzgodnione wynagrodzenie za usługę, natomiast własne obciążenia publicznoprawne usługodawcy nie stają się z tego tylko powodu dodatkowymi składkami pracodawcy ponoszonymi przez BBF. Oczekiwanie doliczenia do takiej stawki obciążeń właściwych dla

stosunku pracy, bez uwzględnienia rzeczywistej podstawy współpracy, prowadziłoby do sztucznego zawyżenia kosztów i byłoby wręcz kuriozalne. (…)

(28) Odnosząc się do zarzutu pominięcia kosztów zatrudnienia pracownika biurowego lub administracyjnego obsługującego sekretariat, należy wskazać, że argumentacja Odwołującego opiera się na utożsamieniu braku odrębnej pozycji kalkulacyjnej nazwanej „pracownik sekretariatu" z nieuwzględnieniem kosztów wykonywania tych czynności. Tymczasem ocena kompletności kalkulacji wymaga uwzględnienia nie tylko nazw poszczególnych pozycji, lecz także zakresu obowiązków personelu, przyjętej organizacji świadczenia usługi oraz dokumentów przedłożonych wraz z wyjaśnieniami. Samo niewyodrębnienie określonych czynności pod osobną nazwą nie przesądza jeszcze o pominięciu kosztów ich realizacji.

(29) Już w wyjaśnieniach z 16 lipca 2026 r., w Tabeli 1 „Koszty personelu", BBF uwzględnił stanowisko Asystenta Inżyniera Projektu, przyjmując zaangażowanie na poziomie 100% oraz miesięczny koszt w wysokości 7 500 zł. Do wyjaśnień załączono również oświadczenie osoby przewidzianej do pełnienia tej funkcji, datowane na 15 lipca 2026 r., wskazujące kwotę 5 000 zł brutto i zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Oświadczenie odnosiło się do obowiązków wynikających z dokumentacji zamówienia, w tym OPZ i projektu umowy, oraz wymaganej dyspozycyjności. Kalkulacja od początku obejmowała zatem koszt osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę, a nie wyłącznie koszty współpracy z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą.

(30) Nie zasługuje również na uwzględnienie próba podważenia wiarygodności oświadczenia Asystenta Inżyniera Projektu przez odczytanie kwoty 5 000 zł brutto jako całkowitego budżetu przeznaczonego przez BBF na jego zatrudnienie. Oświadczenie należy oceniać łącznie z tabelą kosztów personelu, w której wykonawca przewidział na ten cel 7 500 zł miesięcznie. Sformułowanie dotyczące udziału w wycenie całości kosztów pracownika i pracodawcy nie uzasadnia pominięcia tej tabeli i przyjęcia, że wykonawca ograniczył koszt zatrudnienia do kwoty wynagrodzenia brutto wskazanej w oświadczeniu. Co istotne, sam Odwołujący w zestawieniu na stronie 8 odwołania określił koszt pracodawcy przy wynagrodzeniu 5 000 zł brutto na 6 024 zł. Nawet przy zastosowaniu jego własnego wyliczenia kwota ujęta przez BBF w kalkulacji jest zatem wyższa o 1 476 zł miesięcznie. Wyprowadzanie z oświadczenia hipotetycznego wynagrodzenia brutto w wysokości 4 150,07 zł opiera się na założeniu, że 5 000 zł stanowi nieprzekraczalny całkowity koszt zatrudnienia, podczas gdy założeniu temu przeczy kwota 7 500 zł wskazana w wyjaśnieniach. Podnoszona przez ECM niejednoznaczność sformułowania oświadczenia nie może być oceniana w oderwaniu od dokumentu określającego koszt rzeczywiście przyjęty przez BBF do kalkulacji".

W złożonej replice z dnia 18 października 2026 r. na ww. stanowiska Zamawiającego i BBF Odwołujący wskazywał m.in.:, że:

„II. W zakresie braku wyceny w ofercie kosztów pracownika sekretariatu, a w konsekwencji niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia:

1. Zgodnie z oświadczeniem zawartym w przystąpieniu (pkt 19), Przystępujący oświadczył, iż:

„osoba kierowana do pełnienia funkcji Asystenta Inżyniera Kontraktu zatrudniona w oparciu o umowę o pracę będzie pracownikiem administracyjno-biurowym w zakresie obsługi sekretariatu, wymaganym postanowieniem pkt 3.1 ppkt 11 OPZ."

2. Twierdzenie o sekretariacie obsługiwanym przez Asystenta Inżyniera Projektu (dalej: „Asystent IP") jest jednak twierdzeniem spóźnionym. Wyjaśnienia z 16 lipca 2026 r. nie zawierają bowiem ani słowa o sekretariacie, pracowniku biurowym ani administracyjnym.

3. Również ani Zamawiający, ani BBF nie wskazali miejsca w wyjaśnieniach ceny z 16 lipca 2026r., w którym uwzględniono pracownika sekretariatu zatrudnionego na umowę o pracę (pkt 3.1 ppkt 11 OPZ, § 9 ust. 11 WU). Stwierdzić zatem należy, iż twierdzenie to powstało na potrzeby obrony oferty przed zarzutami odwołania.

Nawet gdyby jednak przyjąć to twierdzenie za prawdziwe, to potwierdza ono jedynie zarzut niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

4. Tabela 1 wyjaśnień RNC złożonych przez Przystępującego przewiduje dla Asystenta 100% zaangażowania i 7 500 zł miesięcznie, bez dodatkowej funkcji.

Przystępujący BBF oświadczył również, że „dla wyliczenia całkowitego kosztu każdego członka personelu przyjęte zostało zaangażowanie zgodne z zapisami dokumentacji" (str. 7 wyjaśnień RNC), co oznacza potwierdzenie przyjęcia 100% zaangażowania.

5. Taki sposób wyceny oferty, potwierdza również załączone do wyjaśnień RNC oświadczenie Asystenta IP z 15 lipca 2026 r., które dotyczy wyłącznie obowiązków z OPZ i projektu umowy dla stanowiska Asystenta IP.

6. Informacja o tym, że Asystent IP będzie jednocześnie pracownikiem administracyjno-biurowym obsługującym sekretariat, pojawia się po raz pierwszy w pkt 19 przystąpienia, tj. dwa miesiące po wyjaśnieniach i cztery dni po wniesieniu odwołania. Zamawiający przyjmując tę tezę w odpowiedzi na odwołanie broni więc nie własnej oceny wyjaśnień RNC złożonych przez BBF przed wyborem oferty najkorzystniejszej, lecz konstrukcji, której wówczas nie znał. Już sama ta okoliczność czyni argumentację podaną przez Przystępującego niedopuszczalną.

7. Przede wszystkim nie sposób zgodzić się z Zamawiającym, iż informacja o tym, że obsługę sekretariatu powierzono osobie wskazanej na stanowisko Asystenta IP, zawarta w przystąpieniu stanowi jedynie „przyporządkowanie" czynności (pkt 31 odpowiedzi na odwołanie). W rzeczywistości jest to bowiem zmiana założenia kalkulacji, powodująca zmianę treści oferty:

a. na etapie wyjaśnień RNC wynagrodzenie w wysokości 7 500 zł finansowało jedną funkcję w pełnym wymiarze, teraz ma finansować dwie,

b. twierdzenie, iż oprócz swoich obowiązków Asystent IP będzie obsługiwał sekretariat, stanowi nową treść wyjaśnień RNC, a skoro wyjaśnienia są częścią oferty, to także niedopuszczalną zmianę oferty. (…)

9. Tym bardziej nie można przyjąć nowej, zmienionej treści wyjaśnień, którą BBF przedstawia dopiero w przystąpieniu.

10. Powyższe okoliczności potwierdzają zatem brak osoby i kosztu sekretariatu w wyjaśnieniach RNC.

11. Niezależnie od powyższego, prezentowana przez BBF teza prowadzi do niezgodności oferty z OPZ potwierdzając zarzuty odwołania:

a. Zgodnie z pkt 3.1.1 OPZ: „Niedozwolone jest zajmowanie przez jedną osobę więcej niż jednego stanowiska, w ramach Projektu, chyba, że łączny procent zaangażowania nie przekroczy 100%."

b. Asystent IP ma, wymagane przez Zamawiającego, 100% zaangażowanie w Formularzu Cenowym (poz. 2: 1 osoba, 100%, 35 +12 miesięcy) i w Tabeli 1 wyjaśnień RNC, zatem na drugą funkcję pozostaje 0%.

12. Wbrew twierdzeniu Zamawiającego (pkt 43 odpowiedzi na odwołanie), zakaz dotyczy stanowisk „w ramach Projektu", a nie jedynie pozycji Formularza Cenowego:

a. Pracownik sekretariatu jest odrębną kategorią personelu w rozdziale 3.1 „Personel" OPZ (ppkt 11),

b. Asystent IP ma kwalifikacje identyczne jak Specjalista ds. raportowania (pkt 3.1.2, Lp. 4 i 5). Jest to stanowisko merytoryczne, raportowe, a nie biurowe. Zamawiający wymaga od niego doświadczenia: „minimum 12 miesięcy doświadczenia w pracy na stanowisku specjalisty odpowiedzialnego za przygotowywanie raportów okresowych z realizacji robót."

13. Skoro Asystent IP miałby obsługiwać sekretariat „w ramach przewidzianego dla niego zaangażowania" (pkt 43 odpowiedzi na odwołanie), to:

a. dodatkowe czynności związane z obsługą sekretariatu spowodują, iż łączne zaangażowanie Asystenta IP przekroczy wymagane w FC 100%

– co automatycznie oznacza naruszenie pkt 3.1.1 OPZ i niezgodność oferty z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp);

albo

b. obsługa sekretariatu będzie wykonywana w ramach tych 100%, co będzie oznaczało, iż Asystent IP będzie pracował na swoim stanowisku poniżej 100%. Okoliczność ta również powoduje niezgodność oferty z warunkami zamówienia, gdyż Personel ma być zapewniony w „stopniu zaangażowania" wskazanym w OPZ (§ 9 ust. 1 WU), określonym „w Formularzu cenowym, a następnie HP" (pkt 3.1.1 OPZ), które dla Asystenta IP wymagają zaangażowania 100%;

14. Niezależnie od powyższego, w obu wariantach koszt pracownika sekretariatu wynosi 0 zł i jak słuszne wskazał Zamawiający „BBF nie wskazuje tutaj dodatkowej kwoty" (pkt 31 odpowiedzi na odwołanie).

15. W konsekwencji, koszty biura wymagane przez OPZ, w tym w szczególności koszty zatrudnienia pracownika sekretariatu, nie zostały wycenione".

Izba, po przeprowadzeniu rozprawy i dokonaniu oceny całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału, uznała,

że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie i podlega oddaleniu.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiła ocena, czy Zamawiający, dokonując badania i oceny oferty BBF, prawidłowo uznał złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia dotyczące ceny za wystarczające do wykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, a także czy materiał zgromadzony w postępowaniu uzasadniał stwierdzenie, że treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Rozstrzygnięcie tych kwestii wymagało uwzględnienia treści wezwania do złożenia wyjaśnień, zakresu odpowiedzi udzielonej przez BBF, przedłożonych wraz z nią dokumentów oraz konkretnych zastrzeżeń sformułowanych przez Odwołującego. Samo zakwestionowanie wysokości poszczególnych pozycji kalkulacyjnych lub sposobu ich opisania nie przesądza bowiem ani o wystąpieniu rażąco niskiej ceny, ani o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt albo 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 albo ich istotnych części składowych.

Stosownie do art. 224 ust. 3 ustawy Pzp wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności sposobu zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych, a także zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Katalog ten ma charakter otwarty, a zakres wymaganych wyjaśnień powinien być oceniany z uwzględnieniem przedmiotu zamówienia, treści wezwania oraz okoliczności, które wzbudziły wątpliwości Zamawiającego.

Z kolei zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy, który złożył ofertę. Konsekwencje niewykazania realności ceny określa art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, przewidujący odrzucenie oferty, jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

W rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie miała zatem ocena, czy BBF wykonał w pełni obowiązek wynikający z wezwania Zamawiającego z dnia 6 lipca 2026 r., a w konsekwencji, czy Zamawiający miał podstawy do uznania przedstawionych wyjaśnień za wystarczające.

Izba podkreśla, że ocena ta nie może być dokonywana w oderwaniu od konkretnej treści wezwania. To wezwanie wyznacza bowiem zakres informacji, których przedstawienia Zamawiający oczekiwał od wykonawcy, a jego treść stanowi podstawowy punkt odniesienia dla oceny kompletności i przydatności złożonych wyjaśnień.

W niniejszej sprawie Zamawiający zażądał przedstawienia szczegółowej kalkulacji wszystkich czynników cenotwórczych i założeń mających wpływ na oszacowanie ceny oferty w odniesieniu do poszczególnych pozycji Formularza Cenowego. Wskazał również na konieczność uszczegółowienia kalkulacji w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, minimalnego wynagrodzenia za pracę i minimalnej stawki godzinowej, a także zgodności z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

W odpowiedzi na wezwanie BBF przedstawił wyjaśnienia z dnia 16 lipca 2026 r., złożone w dniu 17 lipca 2026 r., obejmujące kalkulację kosztów personelu oraz pozostałych składników ceny zarówno dla okresu podstawowego, jak i opcji terminowej. Do wyjaśnień załączono dokumenty odnoszące się do poszczególnych elementów kalkulacji, w tym oświadczenia osób przewidzianych do realizacji zamówienia, dokumenty dotyczące gwarancji i ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, fakturę za najem biura oraz dokumenty dotyczące pojazdów.

Izba stwierdziła, że przedstawiony materiał pozwalał na prześledzenie zasadniczych założeń przyjętych przez BBF przy ustalaniu ceny oferty. Wykonawca przedstawił tabelę kosztów personelu, w której określił poszczególne stanowiska, liczbę osób, procentowe zaangażowanie, miesięczne stawki oraz koszty wynikające z przyjętego zaangażowania. Wskazał również koszty biura, transportu, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zabezpieczenia należytego wykonania umowy i przygotowania oferty, jak również rezerwę na ryzyka oraz zysk.

W konsekwencji nie można podzielić stanowiska Odwołującego, jakoby BBF ograniczył się do ogólnych zapewnień o możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. Złożone wyjaśnienia zawierały zarówno dane liczbowe, jak i opis przyjętych założeń oraz dokumenty odnoszące się do zasadniczych elementów kalkulacji.

Nie oznacza to, że samo przedstawienie tabeli kosztów w każdym przypadku wystarcza do wykazania realności ceny. O wystarczalności wyjaśnień rozstrzyga ich treść oceniana łącznie z dowodami oraz wymaganiami wynikającymi z wezwania. W niniejszej sprawie jednak Odwołujący nie wykazał, aby konkretne braki w przedstawionych danych uniemożliwiały ocenę realności ceny oferty BBF lub świadczyły o niemożności wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego.

Izba nie podzieliła również stanowiska, że brak rozbicia każdego kosztu na wszystkie możliwe składniki składowe sam w sobie przesądza o wadliwości wyjaśnień. Obowiązek przedstawienia kalkulacji nie jest równoznaczny z koniecznością sporządzenia odrębnego rozliczenia każdego elementu kosztowego w dowolnym stopniu szczegółowości, niezależnie od zakresu wezwania i charakteru danego kosztu.

W szczególności wezwanie z dnia 6 lipca 2026 r. nie zawierało odrębnego wymagania przedstawienia dla każdej osoby szczegółowego zestawienia wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne, innych obciążeń publicznoprawnych i pozostałych kosztów związanych z daną formą współpracy. Brak takiego zestawienia nie mógł zatem zostać automatycznie uznany za niewykazanie realności kosztów, jeżeli pozostałe informacje pozwalały na ocenę przyjętych założeń.

Powyższe nie zwalnia wykonawcy z obowiązku wykazania zgodności kalkulacji z przepisami prawa ani nie oznacza, że ogólne oświadczenia zawsze zastępują dowody. Oznacza jedynie, że wymagany poziom szczegółowości należy ustalać w odniesieniu do konkretnego wezwania, charakteru kosztów i materiału rzeczywiście przedstawionego przez wykonawcę.

Odwołujący nie wykazał, aby w analizowanej sprawie Zamawiający zaakceptował wyjaśnienia pozbawione zasadniczych danych pozwalających na ocenę ceny. Przeciwnie, zarzuty odwołania koncentrowały się w znacznej mierze na kwestionowaniu określonych założeń i sposobu prezentacji kosztów, nie wykazując, że całościowa kalkulacja była niewiarygodna lub nie pozwalała na realizację zamówienia za zaoferowaną cenę.

Nie zasługiwały na uwzględnienie również zastrzeżenia Odwołującego dotyczące niewystarczającego wykazania kosztów pracy oraz rzekomego nieuwzględnienia obciążeń związanych z zatrudnieniem personelu.

Z materiału sprawy wynika, że BBF przedstawił zestawienie kosztów personelu, obejmujące poszczególne stanowiska, przyjęty poziom zaangażowania i miesięczne koszty przypisane do realizacji zamówienia. Przedłożył ponadto oświadczenia osób przewidzianych do realizacji zamówienia, wskazujące między innymi wysokość uzgodnionego wynagrodzenia, formę współpracy oraz deklarację udziału w realizacji usługi.

Dokumenty te stanowiły materiał pozwalający na skonfrontowanie przyjętych w kalkulacji kwot z deklarowanymi warunkami współpracy. Odwołujący nie wykazał, aby oświadczenia te były niewiarygodne z przyczyn pozwalających na podważenie całej kalkulacji, ani aby wskazane w nich kwoty pozostawały w sprzeczności z wartościami przyjętymi w tabeli kosztów personelu.

W odniesieniu do osób współpracujących z BBF na podstawie umów o świadczenie usług w formule B2B Izba wskazuje, że ocena kosztów powinna uwzględniać rzeczywistą podstawę prawną współpracy. Nie można automatycznie utożsamiać wynagrodzenia należnego przedsiębiorcy za świadczone usługi z wynagrodzeniem pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę ani mechanicznie doliczać do każdej stawki B2B obciążeń właściwych dla stosunku pracy.

Odrębnej oceny wymaga jednak przestrzeganie przepisów o minimalnej stawce godzinowej, jeżeli mają one zastosowanie do danego stosunku prawnego, oraz obowiązków wynikających z prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Samo powołanie się na formułę B2B nie zwalnia z przestrzegania przepisów bezwzględnie obowiązujących. Jednocześnie ustalenie, czy konkretne przepisy znajdują zastosowanie, wymaga uwzględnienia rzeczywistego charakteru współpracy i przesłanek określonych w tych przepisach.

W niniejszej sprawie Odwołujący wskazywał na nieprawidłowości dotyczące podstawy prawnej przyjętych wynagrodzeń oraz brak szczegółowego wyliczenia składek, narzutów i innych kosztów. Nie wykazał jednak w sposób dostatecznie skonkretyzowany, w odniesieniu do poszczególnych pozycji kalkulacji, że przyjęte kwoty naruszały właściwe przepisy albo że konieczne, a nieuwzględnione obciążenia prowadziły do istotnego zaniżenia ceny oferty.

Izba nie stwierdziła zatem podstaw do przyjęcia, że samo niewyodrębnienie w wyjaśnieniach wszystkich obciążeń publicznoprawnych związanych z poszczególnymi formami współpracy uzasadniało odrzucenie oferty BBF na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zasadnicza część argumentacji Odwołującego dotyczyła twierdzenia, że BBF nie uwzględnił kosztów zatrudnienia pracownika biurowego lub administracyjnego obsługującego sekretariat, mimo obowiązku zatrudnienia takiej osoby na podstawie umowy o pracę, wynikającego z pkt 3.1 ppkt 11 OPZ oraz § 9 ust. 11 Warunków Umowy.

Izba uznała, że również ten zarzut nie został wykazany w stopniu uzasadniającym uwzględnienie odwołania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ocena kompletności kalkulacji ceny nie może opierać się wyłącznie na sprawdzeniu, czy w tabeli kosztów występuje odrębna pozycja nazwana identycznie jak określona czynność lub funkcja wymagana w dokumentacji zamówienia. Decydujące znaczenie ma ustalenie, czy koszt wykonania wymaganych czynności został rzeczywiście uwzględniony w kalkulacji, przy uwzględnieniu organizacji realizacji zamówienia, zakresu obowiązków personelu oraz dowodów przedłożonych przez wykonawcę.

Należy przy tym odróżnić obowiązek zapewnienia wykonywania określonych czynności od obowiązku utworzenia i odrębnego wycenienia dodatkowego stanowiska. To, czy dokumentacja zamówienia wymaga zatrudnienia dodatkowej osoby, czy też dopuszcza powierzenie określonych czynności osobie zatrudnionej na innym stanowisku, powinno być ustalane na podstawie całości właściwych postanowień OPZ i Warunków Umowy.

W rozpoznawanej sprawie BBF w Tabeli 1 „Koszty personelu" uwzględnił stanowisko Asystenta Inżyniera Projektu, przyjmując zaangażowanie na poziomie 100% oraz miesięczny koszt w wysokości 7 500 zł. Do wyjaśnień dołączono oświadczenie osoby przewidzianej do pełnienia tej funkcji, datowane na 15 lipca 2026 r., wskazujące wynagrodzenie w wysokości 5 000 zł brutto oraz zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Zestawienie to nie pozwalało na przyjęcie, że kalkulacja BBF obejmowała wyłącznie osoby współpracujące w formule B2B i pomijała wszystkie koszty zatrudnienia pracowników. Przeciwnie, w kalkulacji przewidziano określoną kwotę na koszt osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę.

Nie można również zaakceptować sposobu rozumowania Odwołującego, który utożsamiał kwotę wynagrodzenia brutto wskazaną w oświadczeniu personelu z maksymalnym całkowitym kosztem zatrudnienia przyjętym przez BBF. Oświadczenie należy oceniać łącznie z tabelą kosztów, w której wykonawca wskazał na ten cel 7 500 zł miesięcznie. To właśnie kwota przyjęta do kalkulacji ceny, a nie samo wynagrodzenie brutto określone w oświadczeniu, stanowi właściwy punkt odniesienia dla oceny kosztu uwzględnionego przez wykonawcę.

Co istotne, nawet przy zastosowaniu wyliczenia przedstawionego przez samego Odwołującego, zgodnie z którym koszt pracodawcy przy wynagrodzeniu 5 000 zł brutto wynosi 6 024 zł miesięcznie, kwota uwzględniona w kalkulacji BBF była wyższa o 1 476 zł miesięcznie. Okoliczność ta podważa argumentację, zgodnie z którą przyjęta kwota nie pozwalała na pokrycie kosztów zatrudnienia wskazanej osoby.

Izba dostrzega, że oświadczenie osoby przewidzianej do pełnienia funkcji Asystenta Inżyniera Projektu nie zawierało odrębnego, wyraźnego wyodrębnienia czynności obsługi sekretariatu. Okoliczność ta nie może jednak zostać uznana za wystarczającą do stwierdzenia, że koszt tych czynności z pewnością pominięto. Ocenie podlega bowiem cały materiał przedstawiony w postępowaniu, a nie pojedynczy dokument rozpatrywany w oderwaniu od kalkulacji.

W toku postępowania odwoławczego BBF wskazał, że osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na stanowisku Asystenta Inżyniera Kontraktu będzie jednocześnie wykonywała czynności pracownika administracyjno-biurowego w zakresie obsługi sekretariatu. Zamawiający uznał, że stanowisko to pozostaje zgodne z pierwotnie przedstawioną kalkulacją kosztów personelu.

Izba podzieliła ocenę Zamawiającego w tym zakresie, z zastrzeżeniem, że samo późniejsze oświadczenie wykonawcy nie mogłoby zastąpić brakującej kalkulacji ani prowadzić do zmiany istotnych założeń cenowych. W niniejszej sprawie znaczenie miało jednak to, że kalkulacja od początku obejmowała koszt zatrudnienia osoby na podstawie umowy o pracę, a BBF nie wskazał nowej kwoty wynagrodzenia ani nie zastąpił pierwotnej pozycji kalkulacyjnej inną pozycją. Przedstawił natomiast sposób organizacji wykonywania czynności w ramach kosztu już ujętego w tabeli.

W ocenie Izby samo doprecyzowanie, jakie czynności będą wykonywane przez osobę, której koszt został już uwzględniony w kalkulacji, nie stanowi automatycznie niedopuszczalnej zmiany oferty. Dla takiej oceny konieczne byłoby wykazanie, że doprecyzowanie w rzeczywistości prowadzi do zmiany istotnych założeń kalkulacyjnych, zakresu zobowiązania wykonawcy lub ceny, a nie jedynie wyjaśnia sposób organizacji realizacji zamówienia.

Odwołujący nie wykazał, że samo wskazanie sposobu wykonywania czynności sekretariatu przez osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę wymagało zmiany ceny oferty lub zastąpienia pierwotnych założeń kalkulacyjnych nowymi. Nie wykazał również, że kwota 7 500 zł miesięcznie nie mogła pokryć kosztów zatrudnienia tej

osoby, w tym kosztów wykonywania czynności objętych obowiązkiem wynikającym z OPZ.

Izba odniosła się również do argumentacji Odwołującego, zgodnie z którą powierzenie Asystentowi Inżyniera Projektu czynności obsługi sekretariatu prowadziłoby do naruszenia pkt 3.1.1 OPZ, przewidującego zakaz zajmowania przez jedną osobę więcej niż jednego stanowiska w ramach Projektu, chyba że łączny procent zaangażowania nie przekroczy 100%.

Odwołujący wywodził, że skoro dla Asystenta Inżyniera Projektu przyjęto zaangażowanie na poziomie 100%, to powierzenie tej osobie dodatkowych czynności sekretariatu albo prowadziłoby do przekroczenia dopuszczalnego zaangażowania, albo oznaczałoby wykonywanie obowiązków na stanowisku Asystenta w wymiarze niższym niż wymagany.

Argumentacja ta nie uwzględnia jednak konieczności odróżnienia powierzenia pracownikowi dodatkowego stanowiska od powierzenia mu określonych czynności w ramach zatrudnienia i organizacji pracy. Sam fakt wykonywania różnych czynności nie oznacza jeszcze, że dana osoba zajmuje dwa odrębne stanowiska w rozumieniu postanowień OPZ.

O tym, czy zachodzi zakazane łączenie stanowisk, rozstrzyga treść dokumentacji zamówienia, w tym sposób zdefiniowania poszczególnych funkcji, wymagania dotyczące personelu oraz rzeczywisty sposób organizacji realizacji zamówienia. Nie można automatycznie przyjąć, że każda czynność administracyjna wykonywana przez osobę pełniącą funkcję merytoryczną stanowi objęcie odrębnego stanowiska, niezależnie od charakteru tej czynności i sposobu jej przypisania.

Jednocześnie Izba podkreśla, że powyższe rozróżnienie nie może służyć obejściu wyraźnego zakazu łączenia stanowisk ani obniżeniu wymaganego zaangażowania personelu. Gdyby ustalono, że wykonawca zamierza powierzyć jednej osobie dwa odrębne stanowiska, a ich łączny wymiar przekroczyłby 100%, albo że wykonywanie dodatkowych obowiązków uniemożliwiałoby realizację obowiązków na stanowisku podstawowym w wymaganym wymiarze, okoliczność taka wymagałaby odrębnej oceny z punktu widzenia zgodności oferty z OPZ.

W niniejszej sprawie Odwołujący nie wykazał jednak, że opisany przez BBF sposób organizacji czynności sekretariatu musi prowadzić do przekroczenia dopuszczalnego zaangażowania lub do niewykonywania obowiązków Asystenta Inżyniera Projektu w wymaganym wymiarze. Nie wykazał także, że dokumentacja zamówienia bezwzględnie wymagała utworzenia dodatkowego stanowiska, niezależnego od stanowisk już ujętych w kalkulacji, ani że wykonywanie czynności sekretariatu nie mogło zostać zorganizowane w ramach obowiązków osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę.

Nie było zatem podstaw do uznania, że sam sposób przedstawienia organizacji pracy przez BBF dowodzi niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Zastosowanie tej podstawy odrzucenia wymaga ustalenia, że treść zobowiązania wykonawcy wynikającego z oferty pozostaje w sprzeczności z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Nie jest wystarczające samo powzięcie wątpliwości co do sposobu organizacji realizacji zamówienia lub stwierdzenie, że wykonawca nie wyodrębnił w kalkulacji osobnej pozycji kosztowej odpowiadającej określonej czynności.

W niniejszej sprawie Odwołujący wywodził niezgodność oferty z warunkami zamówienia przede wszystkim z twierdzenia, że BBF nie uwzględnił kosztów zatrudnienia pracownika sekretariatu na podstawie umowy o pracę. Argumentacja ta nie została jednak wykazana w sposób pozwalający na stwierdzenie, że wykonawca nie przewidział realizacji obowiązku wynikającego z pkt 3.1 ppkt 11 OPZ i § 9 ust. 11 Warunków Umowy.

Zgromadzony materiał potwierdzał, że w kalkulacji BBF uwzględniono koszt osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę, a wykonawca wskazał, że osoba ta będzie wykonywać również czynności związane z obsługą sekretariatu. Odwołujący nie wykazał, że sposób ten jest bezwzględnie niedopuszczalny na gruncie dokumentacji zamówienia ani że prowadzi do niewykonania obowiązku zatrudnienia pracownika biurowego lub administracyjnego.

Nie można przy tym utożsamiać braku osobnej pozycji kosztowej z brakiem zobowiązania do wykonania określonych czynności. Kalkulacja ceny służy przedstawieniu ekonomicznych podstaw oferty, natomiast zgodność oferty z warunkami zamówienia wymaga oceny treści zobowiązania wykonawcy. Obie kwestie są ze sobą powiązane, lecz nie są tożsame.

Izba podkreśla, że ustalenie rzeczywistego pominięcia obowiązkowego elementu świadczenia mogłoby mieć znaczenie zarówno dla oceny realności ceny, jak i dla zgodności oferty z warunkami zamówienia. W rozpoznawanej sprawie Odwołujący nie wykazał jednak, że brak odrębnej pozycji nazwanej „pracownik sekretariatu" oznaczał rzeczywiste pominięcie kosztów lub obowiązku wykonywania czynności sekretariatu.

W konsekwencji brak było podstaw do stwierdzenia, że Zamawiający naruszył art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, nie odrzucając oferty BBF.

Oceniając zarzuty odwołania, Izba uwzględniła również rozkład ciężaru dowodu wynikający z przepisów ustawy Pzp.

Stosownie do art. 224 ust. 5 ustawy Pzp wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień ma obowiązek wykazać, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu. Obowiązek ten realizowany jest na etapie postępowania prowadzonego przez Zamawiającego i nie oznacza, że w postępowaniu odwoławczym Odwołujący może poprzestać na ogólnym zakwestionowaniu wyniku oceny wyjaśnień.

Zgodnie z art. 537 pkt 1 ustawy Pzp ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego. Regulacja ta nie zwalnia jednak Odwołującego z obowiązku przedstawienia zarzutów w sposób pozwalający na ustalenie, jakie konkretnie uchybienia zarzuca Zamawiającemu i na czym polega niezgodność jego czynności z przepisami ustawy.

Ciężar dowodu spoczywający na wykonawcy, którego oferta została zakwestionowana, nie oznacza bowiem, że Odwołujący może ograniczyć się do postawienia tezy o rażąco niskiej cenie, a następnie oczekiwać, że uczestnik postępowania będzie odpierał nieokreślone lub niedostatecznie skonkretyzowane zastrzeżenia.

W tym zakresie Izba podzieliła dotychczasowe stanowisko judykatury Izby, zgodnie z którym art. 537 ustawy Pzp nie może być interpretowany jako zwolnienie Odwołującego z obowiązku rzetelnego przedstawienia zarzutów dotyczących wystąpienia rażąco niskiej ceny. Podobnie Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 68/22, wskazał, że ciężar dowodu wykonawcy w zakresie wykazania realności ceny wobec Zamawiającego nie oznacza, iż w postępowaniu odwoławczym Odwołujący nie musi wykazać, na czym konkretnie polegały błędy Zamawiającego przy ocenie wyjaśnień. Konieczne jest wykazanie, że Zamawiający błędnie ocenił wyjaśnienia złożone w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

W niniejszej sprawie Odwołujący formułował zastrzeżenia dotyczące braku kalkulacji, niewystarczającego uszczegółowienia kosztów pracy, niewiarygodności dokumentów oraz pominięcia kosztu sekretariatu, nie zawsze rozróżniając te kwestie i wskazując konkretne następstwa poszczególnych uchybień dla realności ceny lub zgodności oferty z warunkami zamówienia.

Jednocześnie Odwołujący odnosił się do konkretnych wartości przedstawionych w tabeli kosztów personelu, zestawiał je z oświadczeniami osób przewidzianych do realizacji zamówienia oraz dokonywał własnych wyliczeń kosztów zatrudnienia. Okoliczność ta potwierdza, że materiał pozwalał na merytoryczną ocenę kalkulacji, a zasadnicza część sporu dotyczyła sposobu interpretacji poszczególnych danych, a nie całkowitego braku informacji o kosztach.

Odwołujący nie wykazał w sposób wystarczający, że przyjęte przez Zamawiającego wnioski dotyczące realności ceny były błędne. Nie udowodnił również, że pominięcie określonej pozycji kosztowej, na które się powoływał, rzeczywiście nastąpiło, ani że wykazane przez niego różnice w poszczególnych wyliczeniach przesądzały o niemożności wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

Reasumując, Izba uznała, że Zamawiający prawidłowo ocenił wyjaśnienia BBF złożone w odpowiedzi na wezwanie z dnia 6 lipca 2026 r. Wykonawca przedstawił kalkulację kosztów personelu i pozostałych istotnych składników ceny, wskazał przyjęte założenia oraz przedłożył dokumenty odnoszące się do zasadniczych elementów kalkulacji.

Odwołujący nie wykazał, że przedstawione wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniały zaoferowanej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Nie wykazał również, że sposób przedstawienia kosztów pracy lub przyjęta organizacja realizacji zamówienia prowadziły do naruszenia przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia, minimalnej stawki godzinowej, prawa pracy lub zabezpieczenia społecznego.

Nie potwierdził się także zarzut pominięcia kosztów zatrudnienia pracownika obsługującego sekretariat. Sam brak odrębnej pozycji kosztowej o takiej nazwie nie przesądzał o pominięciu kosztów wykonywania tych czynności, zwłaszcza wobec uwzględnienia w kalkulacji kosztu osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę i wyjaśnień dotyczących sposobu organizacji realizacji zamówienia.

Wreszcie, Odwołujący nie wykazał, że przyjęty sposób organizacji pracy personelu pozostawał w sprzeczności z wymaganiami OPZ dotyczącymi zaangażowania personelu i zakazu łączenia stanowisk. Nie było zatem podstaw do stwierdzenia, że treść oferty BBF była niezgodna z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

W konsekwencji Izba nie stwierdziła podstaw do uwzględnienia żadnego z zarzutów odwołania. Odwołujący nie wykazał, aby Zamawiający dokonał oceny wyjaśnień ceny z naruszeniem przepisów ustawy Pzp ani aby zachodziły przesłanki odrzucenia oferty BBF z powodu rażąco niskiej ceny lub niezgodności jej treści z warunkami zamówienia.

Mając powyższe na uwadze, Izba, na podstawie art. 553 ust. 1 Pzp, orzekła jak w sentencji, oddalając odwołanie w całości.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Przewodniczący:……..