KIO 2905/25

WYROK

Warszawa, 22 sierpnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak
Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie 20 sierpnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 14 lipca 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Przedsiębiorstwo Budownictwa Drogowego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, ul. Mickiewicza 63, 67-200 Głogów w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Powiat Głogowski**, ul. Sikorskiego 21, 67-200 Głogów

z udziałem przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków

orzeka:

1**Oddala odwołanie.**
2Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – Przedsiębiorstwo Budownictwa Drogowego Sp. z o.o. i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 10.000 zł 00 gr. (dziesięć tysięcy złotych) wpisu.
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:……

KIO 2905/25

U z a s a d n i e n i e

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Powiat Głogowski w trybie przetargu nieograniczonego na *przebudowa drogi powiatowej nr 1015D w m. Ruszowice* (nr postępowania: RZ.272.11.2025), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 03.06.2025 r., 2025/BZP 00261187, wobec wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 14.07.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy Przedsiębiorstwo Budownictwa Drogowego Sp. z o.o. z/s w Głogowie (sygn. akt KIO 2905/25).

Zamawiający poinformował o czynnościach w postępowaniu 08.07.2025 r.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1. art. 16 pkt 1 pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, w szczególności wskutek wyboru Wykonawcy, który przedstawił kosztorysy niezgodne z zapisami SWZ, pomimo, że (1) zamawiający nie był uprawniony do zmiany warunków postępowania na etapie oceny ofert, a treść SWZ jest wiążąca dla wszystkich uczestników postępowania i (2) zamawiający był zobowiązany do zbadania kosztorysów, tak aby stwierdzić, czy oferta nie wprowadza w błąd, a Wykonawca nie utrudnia innym przedsiębiorcom dostępu do rynku;
2. art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy, pomimo tego, że jest ona niezgodna z warunkami zamówienia, w tym SWZ;
3. art. 226 ust. 1 pkt 7 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, w szczególności poprzez wprowadzanie przez Wykonawcę w błąd i utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania, uchylenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, odrzucenie oferty Strabag Sp. z o.o., dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej.

Zamawiający na rozprawie złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca Strabag Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie. Uczestnik złożył stanowisko pisemne odnosząc się w nim do zarzutów i ich bezzasadności.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego jak również dowody złożone na rozprawie.

Ustalenia Izby

Zakres zadania objęty zamówieniem dotyczy rozbudowy odcinka drogi powiatowej nr 1015D ul. Tęczowej na odcinku od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 329 do skrzyżowania z drogą gminną ul. Herbacianą w Ruszowicach, gmina Głogów, powiat Głogowski, woj. dolnośląskie.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawiera dokumentacja projektowa, w skład której wchodzą, m.in. decyzja ZRID, projekty budowlane wraz z projektem zagospodarowania terenu, załączniki, projekty techniczne, STWiORB oraz przedmiary robót, które są załącznikami do niniejszej SWZ.

Zgodnie z rozdziałem XXIII A swz wraz z ofertą Wykonawca jest zobowiązany złożyć:

1)**Kosztorysy ofertowe opracowane metodą kalkulacji uproszczonej,** który będą zawierały:

1)stronę tytułową zwierającą: nakłady, wartość roboczogodziny, wartość kosztorysów;
2)liczbę porządkową i podstawę kosztorysową;
3)opis (obliczenia) pozycji kosztorysowanych robót i nakład;
4)wartości za pozycję;
5)podsumowanie kosztorysów;
6)cenę jednostkową pozycji.

UWAGA: Kosztorysy ofertowe opracowane metodą kalkulacji szczegółowej (układ KNR), zarówno w wersji nieedytowalnej .pdf jak i edytowalnej. ath, sporządzi Wykonawca, który złoży ofertę najwyżej ocenioną.

Kosztorysy ofertowe MUSZĄ odzwierciedlać pozycje z przedmiarów robót w wersji pdf i zachowywać ich kolejność.

W rozdziale XXV swz zamawiający wskazał, że wynagrodzenie ma charakter kosztorysowy.

Wykonawca określa cenę realizacji zamówienia poprzez wskazanie w formularzu oferty, sporządzonym według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ, łącznej ceny ofertowej brutto, netto, wartości podatku VAT oraz stawki podatku VAT.

Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz projektem umowy określonymi w niniejszej SWZ.

Rzeczywiste wynagrodzenie wykonawcy będzie ustalane na podstawie obmiarów wykonanych prac/robót i cen jednostkowych przyjętych w kosztorysie ofertowym na podstawie kosztorysów powykonawczych dla każdego z zakresu zleconych robót.

W formularzu ofertowym wykonawcy wskazywali cenę w podziale na poszczególne branże.

W postępowaniu oferty złożyli dwaj wykonawcy, tj. odwołujący i przystępujący do postępowania odwoławczego. Do oferty Strabag Sp. z o.o. załączone zostały kosztorysy ofertowe sporządzone metodą uproszczoną zawierające opis robót, obmiar i ich wycenę wraz ze wskazaniem poz. KNR.

Do złożenia kosztorysu szczegółowego wezwany został wykonawca Strabag Sp. z o.o. Kosztorysy szczegółowe prezentują założenia do kosztorysowania poszczególnych pozycji z ich rozbiciem na robociznę, materiał, sprzęt.

Izba ustaliła, że w pozycjach kwestionowanych w odwołaniu, w kosztorysach szczegółowych sam opis pozycji prawidłowo uwzględnia opis pozycji przedmiarowej, a różnice dotyczą opisu założeń kosztowych, w tym materiałów.

Izba oddaliła odwołanie w całości.

Podstawy niezgodności oferty wybranej odwołujący dopatrywał się w opisach pozycji kosztorysu szczegółowego, który to dokument wykonawca składał po otwarciu ofert i ocenie, która prowadziła do wskazania oferty najwyżej ocenionej. Odwołujący wskazał na rozbieżności dotyczące opisu pozycji kosztorysowych z opisami z przedmiarów, a także materiałów i technologii, tj.:

I. Kosztorys drogowy

1. Poz. 33 d.1.5.2 – Ława pod obrzeża betonowa z oporem z betonu C12/15 - zamiast betonu klasy C12/15, wewnątrz pozycji zastosowano ogólną mieszankę betonową, niewskazującą na klasę wytrzymałości;

2. Poz. 35 d.1.5.3 – Ława pod krawężniki betonowa z oporem z betonu C12/15 – materiał użyty w pozycji nie spełnia wymagań co do klasy betonu.

3. Poz. 37 d.1.5.3 – Krawężniki betonowe wtopione 15x22 cm - ujęto krawężniki o wymiarach 12x25 cm, które różnią się zarówno wysokością, jak i szerokością.

4. Poz. 40 d.1.5.4 – Ława pod ścieki betonowa zwykła z betonu C12/15 - ujęcie ogólnej mieszanki betonowej zamiast konkretnego typu materiału stanowi naruszenie warunków technicznych opisanych w pozycji.

5. Poz. 41 d.1.5.4 – Ścieki z prefabrykatów betonowych o grubości 15 cm, układane na podsypce cementowo-piaskowej - w opisie pozycji jednoznacznie wskazano, że należy zastosować prefabrykaty betonowe o grubości 15 cm. Tymczasem wewnątrz pozycji ujęto prefabrykaty o wymiarach 60x50x20 cm, a więc o grubości 20 cm. Różnica wymiarów prefabrykatów, zwłaszcza zwiększona grubość, może skutkować koniecznością innego przygotowania podłoża – jest to istotna rozbieżność techniczna.

6. Poz. 42, 43, 49, 50 (d.1.5.5 – d.1.5.6) – Stabilizacja podłoża gruntocementem z dowozu Rm=2,5 MPa - zastosowano mieszankę betonową zamiast gruntocementu o wymaganej wytrzymałości Rm=2,5 MPa. Wskazuje to na zmianę technologii stabilizacji, co może mieć wpływ na właściwości nośne i trwałość podbudowy.

II. Kosztorys teletechniczny

7. Poz. 3 d.1oraz 36 d.2 – Zabezpieczenie sieci kablowej rurami dwudzielnymi A110PS w gruncie kat. III - w opisie pozycji wskazano zastosowanie rur dwudzielnych typu A110PS, przeznaczonych do ochrony kabli w warunkach gruntowych. Tymczasem wewnątrz pozycji ujęto rury PCW, które nie spełniają wymogów technicznych określonych w opisie – zarówno pod względem materiału, jak i budowy. Rury PCW nie mają konstrukcji dwudzielnej.

8. Poz. 2.d.1 oraz 41 d.3 – Budowa obiektów podziemnych z rur HDPE110/6,3 pod drogami i ulicami - zamiast wymaganych rur HDPE o średnicy 110 mm i grubości ścianki 6,3 mm, wykonawca ujął rury stalowe gwintowane Ø114/4 mm. Jest to istotna zmiana materiałowa.

9. Poz. 42 d.3 – Zabezpieczenie istniejącej sieci kablowej rurami dwudzielnymi A110PS w gruncie kat. III - zamiast wymaganych rur dwudzielnych A110PS, ujęto rury PCW. Zmiana ta nie tylko narusza opis pozycji, ale również może prowadzić do pogorszenia trwałości zabezpieczenia kabli, szczególnie w kontekście obciążeń mechanicznych i warunków gruntowych.

III. Kosztorys wodociągowy

10. Poz. 13 d.1.1 – Podłoża pod kanały z materiałów sypkich o grubości 20 cm (obsypka z piasku z wykopu) - ujęto piasek naturalny kopany, który w świetle opisu pozycji nie powinien być stosowany.

IV. Kosztorys odwodnienia

11. Poz. 13 d.1.1.1.2 – Montaż studzienki deszczowej DN 500 z betonu C35/45 osadnikiem, przejściem PVC DN 200, płytą odciążającą, wpustem klasy D400 - we wnętrzu pozycji brak wielu kluczowych elementów opisanych w pozycji, w tym przejścia PVC DN 200 oraz płyty odciążającej, co oznacza istotne pominięcia wpływające na funkcjonalność i bezpieczeństwo elementu.

V. Branża mostowa

12. Poz. 8 d.3.1 – Podbudowa z piasku stabilizowanego cementem Rm=1,5–2,5 MPa - ujęto mieszankę betonową, co oznacza zmianę technologii podbudowy, mogącą wpłynąć na sztywność i trwałość konstrukcji nawierzchni.

13. Poz. 9 d.3.2 – Warstwa ścieralna AC 11S grubości 4 cm - w pozycji kosztorysowej nie określono właściwego materiału zamiast mieszanki AC 11S ujęto mieszankę mineralno – asfaltową grysową zamknięta. Brak zgodności z dokumentacja techniczną stanowi istotny błąd kosztorysy.

14. Poz. 10 d.3.2 – Warstwa wiążąca AC 16W grubości 8 cm - wewnątrz pozycji ujęto mieszankę mineralno-asfaltową grysową częściowo zamkniętą, co stanowi istotne odstępstwo od wymagań technologicznych.

15. Poz. 20 d.4.2 – – Przygotowanie i montaż zbrojenia konstrukcji przepustu, skrzydeł i płyt przejściowych, stal klasy B500C - w pozycji wskazano zastosowanie stali klasy B500C, jednak analiza szczegółowego kosztorysu wykazuje, że

ujęty materiał to pręty żebrowane do zbrojenia betonu bez jednoznacznego potwierdzenia klasy stali B500C. Zgodnie z dokumentacją, wykonanie konstrukcji przepustu powinno być oparte wyłącznie na zbrojeniu ze stali klasy B500C, a nie na nieokreślonym gatunku stali żebrowanej.

16. Poz. 23 d.4.5 – Wykonanie warstwy ochronnej izolacji z betonu C25/30, grubość śr. 10 cm zbrojonego siatką 10x10 cm z prętów Ø8 mm - zgodnie z opisem pozycji wymagane jest wykonanie siatki o oczkach 10x10 cm z prętów Ø8 mm. Tymczasem w kosztorysie szczegółowym brak jest jednoznacznego wskazania siatki zbrojeniowej spełniającej te wymagania – ujęto wyłącznie pozycję materiałową "siatka zbrojeniowa" bez specyfikacji jej parametrów (średnica prętów, oczko). Brak tych informacji uniemożliwia weryfikację zgodności z dokumentacją projektową i stanowi poważny błąd kosztorysowy.

17. Poz. 27 d.5 – Wykonanie umocnienia dna cieku płytą ażurową typu "MEBA" grubości 8 cm na podbudowie betonowej min. 15 cm i podsypce żwirowej gr. 17 cm, z wypełnieniem otworów betonem C16/20 - w pozycji opisano kompleksowe umocnienie dna cieku z zastosowaniem płyty ażurowej typu "MEBA" zgodnych z dokumentacją projektową. Jednak w kosztorysie szczegółowym brakuje jednoznacznego potwierdzenia, że ujęta płyta żelbetowa ażurowa odpowiada technologicznie i wymiarowo płycie typu "MEBA". Ponadto, kosztorys nie zawiera odniesienia do minimalnej grubości podbudowy betonowej (15 cm) .

18. Poz.28 d.5– Wykonanie umocnienia skarp cieku płytą ażurową typu "MEBA" grubości 8 cm na podbudowie betonowej min. 15 cm, z wypełnieniem otworów kruszywem łamanym granitowym 8–16 mm - zgodnie z opisem pozycji, umocnienie skarp powinno być wykonane przy użyciu płyt typu "MEBA" oraz odpowiedniej warstwy podbudowy i wypełnienia. W kosztorysie szczegółowym wskazano ogólnie "płyty żelbetowe ażurowe", bez potwierdzenia zgodności z typem "MEBA" oraz bez określenia parametrów geometrycznych i materiałowy.

Niezgodności te miałyby prowadzić do odrzucenia oferty wybranej na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i 7 Ustawy.

Izba oddaliła odwołanie w całości.

Zasadniczym powodem oddalenia w całości zarzutów było ustalenie, jakie znaczenie dla oceny ofert w postępowaniu miały kosztorysy szczegółowe, jak również narzucony przez zamawiającego wymóg ich sporządzenia zgodnie z układem KNR dla poszczególnych pozycji. Odwołujący wnioskował bowiem na tej podstawie, że oferta nie zapewnia wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami wynikającymi z przedmiaru robót.

Przy ocenie oferty należało uwzględnić okoliczność niesporną, że złożone wraz z ofertą kosztorysy uproszczone nie zawierały niezgodności z opisami pozycji przedmiarowych i na podstawie tych kosztorysów dokonana została ocena merytoryczna oferty. Kosztorysy szczegółowe złożone zostały wyłącznie przez wybranego wykonawcę, z zachowaniem pozycji KNR, przyjętych w przedmiarach robót. Ponadto, co odwołujący pominął w swoim stanowisku, kosztorysy szczegółowe zawierały opis pozycji zgodny z opisem pozycji przedmiarowych, które również były ujęte w kosztorysach uproszczonych. Rozbieżności kosztorysu szczegółowego dotyczyły założeń do kosztorysowania wynikających z przypisanych pozycji KNR, które nie uwzględniały zmian wprowadzonych przez zamawiającego. Zamawiający na etapie pytań do swz udzielał wyjaśnień, w tym dotyczących rozbieżności wynikających z modyfikacji opisów pozycji przedmiarowych względem pozycji KNR, wskazując, m.in. w odpowiedzi na pytanie nr 1 z wniosku nr 6, na możliwość zmiany nakładów RMS w kosztorysach, które odpowiadałyby zakresom prac zmodyfikowanych pozycji względem założeń KNR przypisanych do pozycji przedmiarowych. Powyższe wskazuje w sposób spójny na wniosek, że pozycje KNR uwzględniać mogły nakłady nieodpowiadające zakresom zmodyfikowanych pozycji przedmiaru robót, a ich korekta nie była obowiązkiem wykonawcy. w konsekwencji, posłużenie się pozycją KNR dla rozbicia nakładów RMS nie stanowiło wprost o niezgodności z warunkami zamówienia. Istotne pozostawało natomiast ustalenie, czy wycenione pozycje kosztorysowe uwzględniały opis prac objętych dokumentacją przekazaną przez zamawiającego.

Zamawiający w odpowiedzi, a przystępujący w stanowisku pisemnym, odwoływali się do prawidłowych opisów pozycji kosztorysu szczegółowego, uwzględniających zmiany wprowadzone przez zamawiającego, czego odwołujący w żaden sposób nie skomentował.

To opis pozycji, zawierający prawidłowy zakres prac wynikający z materiałów narzuconych przez zamawiającego decydował o treści oferty, na którą składały się kosztorysy uproszczone. Opis nakładów zaciągnięty z KNR (i nie zmieniony) do kosztorysów szczegółowych, nie stanowił opisu warunków wykonania i służył wyłącznie rozbiciu składowych ceny. Samej kalkulacji odwołujący również nie kwestionował, w tym znaczenia, jakie dla wyceny mogły mieć nakłady wynikające z pozycji KNR, w stosunku do materiałów narzuconych przez zamawiającego.

Ponownie należy podkreślić, że kosztorysy szczegółowe składane po otwarciu ofert nie mogły modyfikować i nie

zmieniały treści oferty, gdyż pozycje kosztorysowe opisane były w ten sam sposób, co w kosztorysach uproszczonych. W ocenie Izby różnice wynikające z nakładów zaciągniętych automatycznie z KNR nie stanowiły również omyłki wykonawcy, wymagającej korekty. Wykonawca nie miał obowiązku korygowania nakładów pozycji KNR. Treść zobowiązania wykonawcy wynikającą z oferty wyznaczał opisy prac i wycena w kosztorysie uproszczonym, a kosztorys szczegółowy miał wyłącznie walor uzupełniający w zakresie wyceny. Istniejące niespójności w nakładach rzeczowych pozycji kosztorysów szczegółowych miały logiczne uzasadnienie i wynikały z opisanej powyżej konsekwencji różnicy pozycji KNR w stosunku do zmodyfikowanego przez zamawiającego opisu pozycji przedmiarowych.

W świetle powyższego twierdzenia stanowiące podstawę zarzutów, a oparte na analizie zgodności nakładów pozycji KNR w kosztorysach szczegółowych nie mogły prowadzić do stwierdzenia niezgodności oferty z treścią specyfikacji warunków zamówienia.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 2 poz. 2437).
Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 10.000 zł. i obciążyła nimi w całości odwołującego.

Przewodnicząca:……..…..