Sygn. akt: KIO 3015/25

WYROK

Warszawa, dnia 15 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Aleksandra Kot
Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu21 lipca 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Antex II sp. z o.o. z siedzibą w Lubyczy Królewskiej oraz INTOP TARNOBRZEG sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu(dalej: „Odwołujący") w postępowaniu prowadzonym przez Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie z siedzibą w Rzeszowie (dalej: „Zamawiający"),
przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy oraz REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża Odwołującego 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 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) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego.

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 3015/25

Uzasadnienie

Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie z siedzibą w Rzeszowie (dalej: „Zamawiający" lub „PZDW") prowadzi na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp") postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Budowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 881 łączącej drogę krajową nr 77 z terminalem kolejowym T1 w Żurawicy" (Numer referencyjny: PZDW/WZP/243/WI/8/2024, dalej: „Postępowanie").

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 1 lipca 2024 r. pod numerem: 388765-2024.

Wartość wskazanego zamówienia przekracza progi unijne.

21 lipca 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Antex II sp. z o.o. z siedzibą w Lubyczy Królewskiej oraz INTOP TARNOBRZEG sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu (dalej: „Odwołujący'lub „Konsorcjum Antex") wnieśli odwołanie wobec niezgodnych z ustawą Pzp czynności i zaniechań Zamawiającego w Postępowaniu, polegających na wyborze oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy oraz REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy (dalej „Konsorcjum PDM"), pomimo że wykonawca ten złożył ofertę zawierającą błąd w obliczeniu ceny, sprzeczną z warunkami zamówienia oraz obarczoną przymiotem rażąco niskiej ceny, w konsekwencji zaniechaniu odrzucenia oferty Konsorcjum PDM.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1)art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w związku z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w związku z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum PDM i wybór tej oferty, podczas gdy oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błędy w obliczeniu ceny w pozycji nr 1.34 (branża drogowa) oraz w

pozycjach nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (obiekt W2) – dla zamówienia podstawowego, w pozycji nr 1.49 (branża drogowa) oraz w pozycjach nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (obiekt W1) – dla Prawa opcji 1, a także w pozycji nr 1.37 (branża drogowa) – dla Prawa opcji 2;

2)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp przez wybór oferty Konsorcjum PDM, która nie jest ofertą najkorzystniejszą;

3)art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w taki sposób, że wybrana została oferta zawierająca błąd w obliczeniu ceny i niezgodna z warunkami zamówienia oraz złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, co doprowadziło do zaburzenia uczciwej konkurencji między wykonawcami biorącymi udział w postępowaniu oraz nie zapewniło im równego traktowania;

ewentualnie:

4)art. 224 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie wezwania Konsorcjum PDM do złożenia wyjaśnień istotnego elementu składowego ceny, tj. pozycji nr 1.34, nr 3.1.5 i nr 3.1.6 – dla zamówienia podstawowego, pozycji nr 1.49, nr 3.1.5 i nr 3.1.6 – dla Prawa opcji 1, a także pozycji nr 1.37 – dla Prawa opcji 2, w przypadku gdy, dokonując obiektywnej oceny tego elementu składowego ceny, pojawiają się uzasadnione wątpliwości do możliwości realizacji zamówienia w tym zakresie, zgodnie z zaoferowaną ceną.

W związku z powyższym Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;

2)odrzucenia oferty Konsorcjum PDM;

ewentualnie: wezwania Konsorcjum PDM do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny;

3)powtórzenia czynności badania i oceny ofert.

3 września 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęła odpowiedź na odwołanie, w której Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

W piśmie procesowym z dnia 3 września 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy oraz REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy wnieśli o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza, rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, a także przedłożone dowody, ustaliła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania, o których stanowi przepis art. 528 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia, kwalifikowanego możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, o czym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba ustaliła, że w terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp do niniejszego postępowania odwoławczego skuteczne przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy oraz REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy (dalej „Przystępujący").

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp) z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§ 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą).

Izba ustaliła następujące okoliczności jako istotne:

Zgodnie z Rozdziałem IV ust. 1 „Instrukcji dla wykonawców" (dalej: „IDW") stanowiącej Rozdział I Specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ") „Pełna nazwa zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, sposób realizacji zamówienia oraz oznaczenie wg Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) zgodnie z nomenklaturą wynikającą z rozporządzenia KOMISJ (WE) nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV zostały określone w SWZ w tym w załączniku do SWZ pn. PODSTAWOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA".

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest budowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 881 łączącej drogę krajową nr 77 z terminalem kolejowym T1 w Żurawicy. Zamówienie jest realizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj" (vide: „Podstawowe informacje dotyczące postępowania" (dalej: „PIDP") – Rozdział I SWZ).

W myśl postanowień zawartych w PIDP (dot. Rozdziału IV ust. 1 IDW oraz Rozdziału XXXIV IDW) zamówienie obejmuje:

„Zadanie podstawowe:
Zaprojektowanie nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 881 klasy GP o długości ok. 4,687 km łączącej drogę krajową nr 77 z terminalem kolejowym T1 w Żurawicy z uwzględnieniem wiaduktu kolejowego pod linią kolejową nr 91 Kraków Gł. – Medyka, przebudową i budową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych.
odcinek A: Budowa nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 881 o długości ok. 3,10 km (od km ok. 4+099 do końca opracowania objętego PFU w km ok. 7+217 wraz z niezbędnym dowiązaniem sytuacyjno-wysokościowym do istniejącej ul. Kwiatowej) oraz przebudową i budową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych.
odcinek B: Budowa nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 881, długości ok. 1,57 km (od km ok. 2+530 do km ok. 4+099 wraz z niezbędnym dowiązaniem sytuacyjno-wysokościowym do istniejącego terenu i zagospodarowania), budową wiaduktu kolejowego pod linią kolejową nr 91 Kraków Główny – Medyka, przebudową i budową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych.
Zadanie objęte prawem opcji nr 1:
Zaprojektowanie i budowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 881 długości ok. 2,53 km (od km ok. 0+000 do km ok. 2+530 wraz z niezbędnym dowiązaniem sytuacyjno-wysokościowym do odcinka B zadania podstawowego), budową wiaduktu kolejowego pod linią kolejową nr 119 Żurawica i nr 125 Małkowice oraz przebudową i budową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych.
Zadanie objęte prawem opcji nr 2:
Zaprojektowanie i budowa odcinka drogi powiatowej DP2418R klasy L o długości ok.1,30 km łączącej zadanie podstawowe z ul. Kolejową w Żurawicy wraz z przebudową i budową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych.
Opracowanie i uzgodnienie dokumentacji projektowej (w szczególności projekt budowlany, techniczny, wykonawczy) wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji pozwolenia wodnoprawnego i decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności oraz wykonanie wszystkich robót budowlanych zgodnie z zakresem zamówienia na podstawie opracowanej przez Wykonawcę i zatwierdzonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej oraz wszystkich robót przygotowawczych niezbędnych do wykonania zakresu umowy oraz wszelkich czynności wymaganych obowiązującymi przepisami prawa.
Szczegółowy opis oraz sposób realizacji zamówienia zawiera Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ) oraz Program Funkcjonalno-Użytkowy (PFU) stanowiący Załącznik do SWZ.
(…)”.
Stosownie do brzmienia postanowień Rozdziału XVII ust. 1-4 IDW:
„1. Wykonawca podaje cenę za realizację przedmiotu zamówienia zgodnie ze wzorem
- Formularza cenowego (FC)
- Kosztorysu ofertowego (KO)
- Tabeli Opracowań Projektowych (TOP)
- Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER)

lub innego stosownego dokumentu stanowiącego załącznik do SWZ. Wykonawca określi wartości dla wszystkich pozycji wymienionych w tych dokumentach.
2. Cenę za realizację przedmiotu zamówienia należy obliczyć jako sumę wartości poszczególnych pozycji wskazanych w w/w dokumencie).
3. Wyliczona cena oferty brutto będzie służyć do porównania złożonych ofert i do rozliczenia
w trakcie realizacji zamówienia.
4. Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy określonymi w niniejszej SWZ (np. koszty bezpośrednie, koszty pośrednie, zysk, ubezpieczenia, opłaty, koszty związane z zatrudnieniem osób na umowę o pracę zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ, podatki - włącznie z podatkiem od towarów i usług (VAT) itp.
(…)”.
W PIDP (dot. Rozdziału XIV IDW) Zamawiający wskazał, że wykonawca wraz z ofertą jest zobowiązany złożyć m.in Tabelę Elementów Rozliczeniowych (dalej: „TER”).
W udostępnionym TER, w adnotacji pod tabelą (zarówno dla zadania podstawowego jak i Prawa opcji 1 oraz Prawa opcji 2), PZDW podał, że „Niniejszy wykaz stanowi rozbicie kwoty ryczałtowej i jest dokumentem poglądowym dla potrzeb prowadzenia monitoringu finansowego kontraktu i oceny ofert w zakresie wymienionym w Rozdziale I SWZ”.

Pismem z dnia 27 sierpnia 2025 r. Zamawiający udzielił wyjaśnień treści SWZ:

„(…)
Pytanie nr 3
Dot. załącznik nr 1 do oferty – Tabela Elementów Rozliczeniowych – TER opcja 1. poz. 1.40 Warstwa ścieralna z kostki

kamiennej gr 15/17 cm wraz z posypką cem. – piask. 1:4 gr. 5 cm. Prosimy o informację nawierzchni jakich obiektów dotyczy pozycja.
Odpowiedź nr 3
Zamawiający informuje, że pozycja opisana w TER dla opcji nr 1, w pozycji 1.40: „Warstwa ścieralna z kostki kamiennej gr 15/17 cm wraz z podsypką cem. – piask. 1:4 gr 5 cm" dotyczy konstrukcji nawierzchni pasa oddzielającego (pierścienie najazdowe rond), zgodnie z rysunkiem nr 4 „WSTĘPNE ROZWIĄZANIA PROJEKTOWE".
Jednocześnie Zamawiający zwraca uwagę, że Zał. nr 1 do oferty – Tabela Elementów Rozliczeniowych dla zadania podstawowego i zadań objętych prawem opcji stanowi rozbicie ceny/kwoty ryczałtowej jaką wykonawca wskaże w Formularzu oferty, stąd pozycje TER nie stanowią pozycji przedmiarowych w znaczeniu rozliczania robót objętych zamówieniem w sposób obmiarowy".
Ponadto pismem z dnia 10 września 2025 r. PZDW udzielił odpowiedzi na pytanie nr 92:
„Pytanie nr 92
Proszę o informację, w której pozycji TER należy uwzględnić koszty wykonania takich robót jak:
- usunięcie drzew i krzewów
- rozbiórki elementów dróg, ogrodzeń, przepustów i pozostałej infrastruktury drogowej
- wykonania frezowania nawierzchni asfaltowych
- umocnienie skarp, rowów, ścieków
Odpowiedź nr 92
Zamawiający wyjaśnia, że załącznik nr 1 do oferty – Tabela Elementów Rozliczeniowych dla zadania podstawowego i zadań objętych prawem opcji, stanowi rozbicie ceny/kwoty ryczałtowej jaką Wykonawca wskaże w Formularzu Oferty, stąd pozycje TER nie stanowią pozycji przedmiarowych/kosztorysowych w znaczeniu rozliczania robót objętych zamówieniem w sposób obmiarowy.
Zgodnie z Warunkami Kontraktu „podstawą do obliczenia należności za wykonane Roboty będą ceny, zawarte w TER oraz ilości, ustalone na podstawie obmiarów. Ceny elementów, oznaczone w tym Wykazie jako ryczałtowe będą dzielone na uzgodnione z Inżynierem oraz Zamawiającym części i rozliczane w Przejściowych Świadectwach Płatności"
Właściwe ustalenie ilości robót, jak również przeprowadzenie na tej podstawie kalkulacji cenowej stanowią ryzyko Wykonawcy, które Wykonawca powinien uwzględnić w swojej Ofercie wraz z koniecznymi rezerwami związanymi z realizacją inwestycji w formule „projektuj i buduj"".
W Formularzu oferty (dalej: „FO") PZDW wymagał, aby wykonawcy podali cenę brutto, za jaką oferują wykonanie zamówienia z podziałem na zadanie podstawowe, zadanie objęte Prawem opcji 1 oraz Prawem opcji 2 i podkreślił, że są to ceny ryczałtowe.
Stosownie do treści protokołu postępowania wartość szacunkowa zamówienia wynosi 185 730 193 zł 45 gr.

Zamawiający przed otwarciem ofert poinformował, że na realizację zamówienia zamierza przeznaczyć kwotę 102 000 000 zł 00 gr brutto.

Na podstawie informacji z otwarcia ofert z dnia 14 października 2024 r., Izba ustaliła, że w Postępowaniu zostało złożonych pięć ofert:

1)oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe S.A. z siedzibą w Dębicy oraz REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy:
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania podstawowego – 66 259 279 zł 01 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 1 – 52 116 218 zł 81 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 2 – 9 154 824 zł 29 gr;

2)oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Antex II sp. z o.o. z siedzibą w Lubyczy Królewskiej oraz INTOP TARNOBRZEG sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu:
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania podstawowego – 73 190 685 zł 15 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 1 – 62 496 358 zł 27 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 2 – 12 246 319 zł 22 gr;

3)oferta wykonawcy PBI Infrastruktura S.A. z siedzibą w Kraśniku:
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania podstawowego – 75 046 090 zł 32 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 1 – 61 552 960 zł 77 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 2 – 13 049 153 zł 09 gr;

4)oferta wykonawcy STRABAG sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie:
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania podstawowego – 79 576 423 zł 80 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 1 – 64 519 845 zł 39 gr;
- ✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 2 – 13 382 598 zł 62 gr;

5)oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MIRBUD S.A. z siedzibą w Skierniewicach

oraz KOBYLARNIA S.A. z siedzibą w Kobylarni:

✓cena oferty brutto za wykonanie zadania podstawowego – 82 582 083 zł 59 gr;

✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 1 – 59 960 237 zł 44 gr;

✓cena oferty brutto za wykonanie zadania objętego Prawem opcji 2 – 11 015 513 zł 29 gr.

Zamawiający wymagał podania w TER kwot netto dla:

1)zamówienia podstawowego:

✓Odcinek A od km 4+099 – 7+217 Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.34);

✓Odcinek B od km 2+530 – 4+099 Branża mostowa obiekt W2:

- Wykonanie ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.5);
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.6);
- Wykonanie konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.7);
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.8);

2)Prawa opcji 1:

✓Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.49);

✓Branża mostowa obiekt W1:

- Wykonanie ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.5);
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.6);
- Wykonanie konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.7);
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.8);

3)Prawo opcji 2:

✓Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.37).

Przystępujący wraz z FO złożył TER, w którym podał następujące kwoty netto:

1)w ramach zamówienia podstawowego:

✓Odcinek A od km 4+099 – 7+217 Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.34) – 544 252 zł 02 gr;

✓Odcinek B od km 2+530 – 4+099 Branża mostowa obiekt W2:

- Wykonanie ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.5) – 889 201 zł 98 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.6) – 121 200 zł 00 gr;
- Wykonanie konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.7) – 4 335 759 zł 77 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.8) – 2 601 763 zł 44 gr;

2)w ramach Prawa opcji 1:

✓Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.49) – 1 174 287 zł 18 gr;

✓Branża mostowa obiekt W1:

- Wykonanie ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.5) – 286 560 zł 48 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.6) – 45 000 zł 00 gr;

- Wykonanie konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.7) – 1 535 785 zł 41 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.8) – 768 512 zł 00 gr;

3)w ramach Prawa opcji 2:

✓Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.37) – 442 033 zł 06 gr.

Odwołujący wraz z FO złożył TER, w którym podał następujące kwoty netto:

2)w ramach zamówienia podstawowego:

✓Odcinek A od km 4+099 – 7+217 Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.34) – 1 187 475 zł 26 gr;

✓Odcinek B od km 2+530 – 4+099 Branża mostowa obiekt W2:

- Wykonanie ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.5) – 2 249 749 zł 89 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.6) – 991 798 zł 50 gr;
- Wykonanie konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.7) – 789 512 zł 54 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.8) – 661 339 zł 14 gr;

2)w ramach Prawa opcji 1:

✓Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.49) – 2 359 701 zł 15 gr;

✓Branża mostowa obiekt W1:

- Wykonanie ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.5) – 859 148 zł 72 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN ścian szczelinowych (pozycja nr 3.1.6) – 567 941 zł 24 gr;
- Wykonanie konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.7) – 497 882 zł 37 gr;
- Wykonanie zbrojenia stalą A-IIIN konstrukcji żelbetowej wiaduktu (płyta denna, skrzydła) (pozycja nr 3.1.8) – 673 080 zł 09 gr;

3) w ramach Prawa opcji 2:

✓Branża drogowa:

- Wykonanie zbiorników wraz z ułożeniem na dnie wykopu geomembran, zasypaniem wykopu gruntem niewysadzinowym (nasypowym), wyłożeniem dna narzutem kamiennym a także umocnieniem skarp zbiorników płytami ażurowymi, (wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych) (pozycja nr 1.37) – 725 313 zł 36 gr.

Pismem z dnia 9 lipca 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców, którzy złożyli oferty w Postępowaniu o wyborze oferty najkorzystniejszej Konsorcjum PDM.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 16 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny.

Stosownie do brzmienia art. 17 ust. 2 ustawy Pzp „Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy”.

W myśl art. 7 pkt 29 ustawy Pzp poprzez warunki zamówienia należy rozumieć „warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego”.

Art. 224 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że „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.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

(…);

5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;

(..);

10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu;

(…)".

W myśl art. 239 ust. 1 ustawy Pzp „Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia".

Przechodząc do rozpoznania zarzutów odwołania, tytułem wstępu należy wskazać, że specyfika postępowania odwoławczego wyraża się przede wszystkim w zawartym w art. 555 ustawy Pzp uregulowaniu, zgodnie z którym Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Oznacza to, że niezależnie od wskazywanego w odwołaniu przepisu, którego naruszenie jest zarzucane zamawiającemu, Izba jest uprawniona do oceny prawidłowości zachowania zamawiającego (podjętych lub zaniechanych czynności), jedynie przez pryzmat sprecyzowanych w odwołaniu okoliczności, przede wszystkim faktycznych, ale i prawnych. Mają one decydujące znaczenie dla ustalenia granic kognicji Izby przy rozpoznaniu sprawy, gdyż konstytuują zarzut podlegający rozpoznaniu (zob. m.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 sierpnia 2022 r. o sygn. akt KIO 1889/22, KIO 1891/22, KIO 1904/22). Wymog konstrukcyjne odwołania określone w art. 516 pkt 7-10 ustawy Pzp przesądzają, że treść zarzutu nie jest ograniczona wyłącznie do twierdzeń zawartych we wstępnej części odwołania (petitum), a dotyczy również okoliczności faktycznych i prawnych zawartych w sformułowanej przez odwołującego argumentacji. Odwołanie powinno wyrażać zastrzeżenia wobec dokonanych przez zamawiającego czynności lub zaniechań, co oznacza obowiązek zaprezentowania przez odwołującego nie tylko podstawy prawnej takich zastrzeżeń, ale przede wszystkim argumentacji odnoszącej się do postulowanej oceny. Oznacza to zatem konieczność odniesienia się do wszystkich elementów stanu faktycznego, jak również podjętych czynności lub zaniechań zamawiającego w taki sposób, który pozwoli na uznanie, że podniesione zostały konkretne zarzuty wobec tych czynności lub zaniechań przypisanych zamawiającemu (tak m.in. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 3 czerwca 2020 r. o sygn. akt KIO 401/20, KIO 403/20). Innymi słowy, na zarzut składają się nie tylko przywołanie podstawy prawnej, ale również wszystkich okoliczności faktycznych, z których odwołujący wywodzi skutki prawne, dlatego też powoływanie na późniejszym etapie postępowania odwoławczego nowych okoliczności faktycznych nie może być przez Izbę brane pod uwagę przy rozpatrywaniu zarzutów odwołania. Izba jest bowiem związana podniesionymi w odwołaniu zarzutami i wyznaczonymi przez nie granicami zaskarżenia. Jeżeli więc odwołujący na późniejszym etapie postępowania odwoławczego podnosi okoliczności, które nie zostały wyraźnie i wprost ujęte w treści wniesionego odwołania, to mogą one zostać uznane za spóźnione i to również w sytuacji, gdy odwołujący próbowałby powiązać nowe zarzuty z ogólnie opisanymi w uzasadnieniu odwołania okolicznościami faktycznymi (zob. m.in. wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z dnia 21 kwietnia 2023 r. o sygn. akt KIO 955/23 oraz z dnia 13 marca 2020 r. o sygn. akt KIO 431/20, a także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy Zamówień Publicznych z dnia 22 maja 2025 r. o sygn. akt XXIII Zs 46/24). To na wykonawcy, będącym profesjonalistą, spoczywa ciężar przedstawienia w treści odwołania jasnych i szczegółowych zarzutów zbudowanych z dwóch warstw, tj. prawnej i faktycznej, które wyznaczają granice rozstrzygnięcia Izby, która zgodnie z dyspozycją przepisu art. 555 ustawy Pzp może orzekać wyłącznie w zakresie zarzutów zawartych w odwołaniu. Trafność powyższego stanowiska potwierdza także najnowsze orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie, który jako Sąd Zamówień Publicznych rygorystycznie przestrzega stosowania art. 555 ustawy Pzp. Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 18 października 2023 r. o sygn. akt. XXIII Zs 77/23 wskazał bowiem, że „(…) zarówno w postępowaniu odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą, jak i w postępowaniu skargowym przed Sądem Okręgowym – Sądem Zamówień Publicznych obowiązuje zasada kontradyktoryjności. Czynności w ramach tychże postępowań inicjowane są przez strony i uczestników. To właśnie czynności stron, uczestników kreują zakres rozpoznawanej sprawy. Krajowa Izba Odwoławcza nie jest strażnikiem całości postępowania w sprawie zamówienia publicznego, nie może też wykazywać inicjatywy na rzecz którejkolwiek ze stron (…); (…) Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu (art. 555 ustawy PZP). Postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą nie ma charakteru całościowego postępowania kontrolnego, obejmującego ogólną prawidłowość przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiającego, a Izba jest władna badać ściśle konkretnie te kwestie, które zostały jej poddane przez Odwołującego, a następnie zmodyfikowane uwzględnieniem odwołania przez Zamawiającego i sprzeciwem Przystępującego – i tak przedstawiony jej zakres zaskarżenia i zarzutów poddać konfrontacji z regulacją art. 554 ust 1 pkt 1 ustawy PZP oraz art 555 ustawy PZP (…)".

Sąd Zamówień Publicznych z całą mocą podkreślił, że niedopuszczalne jest orzekanie przez Izbę w zakresie niespornym oraz co do zarzutów niezawartych w odwołaniu. Krajowa Izba Odwoławcza nie jest bowiem uprawniona do dowolnego zakresu rozpoznania odwołania (ustalenia substratu zaskarżenia), gdyż w systemie środków ochrony prawnej na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych dysponentem odwołania jest odwołujący, a także zamawiający (uznając bądź nie zarzuty odwołania) oraz jego uczestnicy (korzystając z prawa do wniesienia sprzeciwu). Stąd orzekanie przez Izbę w zakresie nieobjętym sprzeciwem, a zatem w zakresie niespornym jest niedopuszczalne. Również orzekanie co do zarzutów niezawartych w odwołaniu jest niedopuszczalne (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 9 maja 2024 r. o sygn. akt. XXIII Zs 16/24).

Ponadto zaznaczenia wymaga, że zasada wynikająca z art. 555 ustawy Pzp nie doznaje wyjątku i ma kluczowe znaczenie przy interpretacji art. 534 ust. 1 ustawy Pzp i art. 535 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Z przepisu tego wywieść należy zasadę, że ciężar dowodu spoczywa na odwołującym, który z okoliczności sprecyzowanych w odwołaniu chce wywieść określone skutki prawne. Z kolei art. 535 ustawy Pzp stanowi, że dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej, strony i uczestnicy postępowania odwoławczego mogą przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy. W konsekwencji o ile dowody na mocy art. 535 ustawy Pzp odwołujący może przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy, o tyle okoliczności, z których chce wywodzić skutki prawne musi uprzednio zawrzeć w odwołaniu, pod rygorem ich nieuwzględnienia z urzędu przez Izbę na mocy art. 555 ustawy Pzp. Należy rozgraniczyć bowiem okoliczności faktyczne konstytuujące zarzut, czyli określone twierdzenia o faktach, z których wywodzone są skutki prawne, od dowodów na ich poparcie (zob. m.in. wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z dnia 5 stycznia 2022 r. o sygn. akt KIO 3600/21, z dnia 31 stycznia 2020 r. o sygn. akt KIO 113/20 oraz z dnia 12 września 2022 r. o sygn. akt KIO 2227/22).

Kolejno należy wskazać, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Poprzez warunki zamówienia, w myśl art. 7 pkt 29 ustawy Pzp należy rozumieć „warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego". Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia zachodzi co do zasady wtedy, gdy zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom. W komentarzu Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „UZP") do ustawy Pzp czytamy: „Norma art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp odnosi się do merytorycznego aspektu zaoferowanego przez wykonawców świadczenia oraz merytorycznych wymagań zamawiającego, w szczególności co do zakresu świadczenia jego ilości lub jakości, warunków realizacji lub innych elementów istotnych dla wykonania zamówienia. Analiza niniejszej podstawy odrzucenia oferty pozwala na stwierdzenie, że oczywistym warunkiem dokonania takiej czynności z uwagi na niezgodność oferty z warunkami zamówienia powinno być precyzyjne i jednoznaczne określenie tych wymagań przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. Z przykładów zachowujących swoją aktualność na tle Pzp wynika, że okoliczności, których wystąpienie skutkować powinno odrzuceniem oferty na podstawie komentowanego przepisu, dotyczyć mogą: 1) zaoferowania przez wykonawcę innego przedmiotu zamówienia niż wymagany przez zamawiającego, w tym przedmiotu nieodpowiadającego wymaganiom określonym w warunkach zamówienia (np. zaoferowanie urządzeń o innych funkcjonalnościach niż wymagane przez zamawiającego (…), 2) zakresu świadczenia wykonawcy lub sposobu spełnienia świadczenia, które nie odpowiadały warunkom zamówienia (np. nieuwzględnienie w wycenie wszystkich wymogów i elementów, jakie postawił zamawiający (…)" (zob. „Prawo zamówień publicznych" – komentarz pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, str. 729). Dla stwierdzenia istnienia podstaw do odrzucenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, niezbędne jest więc stwierdzenie i wykazanie przez zamawiającego niezgodności treści oferty z określonymi w dokumentach zamówienia wymaganiami, przy czym podnoszona rozbieżność nie może budzić wątpliwości. Jak bowiem wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 5 stycznia 2024 r. o sygn. akt KIO 3801/23 „Aby zastosować podstawę odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp musi być możliwe do uchwycenia na czym konkretnie polega niezgodność oferty, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie postanowieniami wynikającymi z określonych warunków zamówienia (…); Zaznaczenia wymaga, że punktem wyjścia dla ustalenia zgodności oferty wykonawcy z wymaganiami zamawiającego są postanowienia zawarte w dokumentach zamówienia, w których zostały jasno i przejrzyście wyrażone oczekiwania zamawiającego (…)". Izba w pełni podziela stanowisko wyrażone przez Krajową Izbę Odwoławczą w wyroku z dnia 21 marca 2022 r. o sygn. akt KIO 543/22, w którym skład orzekający wskazał, co następuje: „(…) Punktem wyjścia dla stwierdzenia niezgodności oferty z treścią SWZ jest właściwe ustalenie oraz zinterpretowanie wymagań dokumentacji postępowania sporządzonej w danym postępowaniu, która od momentu jej udostępnienia jest wiążąca –

zamawiający jest związany swoim oświadczeniem woli co do warunków prowadzenia postępowania i kształtu zobowiązania wykonawcy określonego w SWZ i po otwarciu ofert zamawiający nie może tych warunków zmienić, ani od nich odstąpić (por. wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 16.05.2012 r. sygn. akt II Ca 397/13, wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z 11.03.2013 r. sygn. akt I C 577/12, wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 10.07.2015 r. sygn. akt I C 2/15). Warto także zaznaczyć, że orzecznictwo Izby i sądów powszechnych stoi na stanowisku, że rozstrzygające znaczenie ma literalne brzmienie SWZ. Dokumentacja sporządzona w postępowaniu powinna być rozumiana w sposób ścisły – stanowi to gwarancję pewności obrotu oraz realizację naczelnych zasad zamówień publicznych określonych w art. 16 p.z.p., zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a także przejrzystości postępowania – tak, aby ograniczyć pole dla ewentualnych niejasności i nieporozumień skutkujących niedozwoloną uznaniowością przy ocenie ofert. Nie wystarczy więc stwierdzić niezgodności oferty z niewyartykułowanymi w SWZ intencjami zamawiającego lub oczekiwanym przez niego sposobem rozumienia dokumentacji postępowania, którego w niej nie ujawniono. Jeżeli zamawiający nie jest w stanie wprost wskazać treści dokumentacji zamówienia, z którą oferta jest sprzeczna, takie odrzucenie jest wadliwe (…)". Co również istotne „(…) O sprzeczności oferty z warunkami zamówienia można przy tym mówić wyłącznie wtedy, gdy sprzeczność ta jest niewątpliwa, jednoznaczna, zasadnicza i nieusuwalna. Nie może być przy tym żadnej wątpliwości co do tego, że zaoferowany przedmiot zamówienia nie odpowiada jasno sprecyzowanym i wyartykułowanym wymaganiom zamawiającego, opisanym w dokumentacji (…); (…) Istotna dla oceny zarzutów w niniejszej sprawie jest także kwestia formuły, w jakiej zamawiający zdecydował się prowadzić przedmiotowe postępowanie a więc w formule „zaprojektuj i wybuduj" co oznacza, że opis przedmiotu zamówienia ma charakter wyłącznie ogólny, wiele elementów składających się na jego realizację zostanie skonkretyzowanych dopiero na etapie przygotowania koncepcji czy też prac projektowych. Powyższe z jednej strony daje większą swobodę wykonawcy w zakresie doboru zastosowanych przez niego rozwiązań, po stronie zamawiającego z kolei oznacza, że podstawę zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp mogą stanowić wyłącznie jednoznaczne i wyczerpujące postanowienia SWZ, w tym PFU. Z kolei to wszystko, co nie zostało ujęte w dokumentach przygotowanych i przekazanych w toku postępowania wykonawcom jest dopuszczalne, a taka oferta pozostaje w zgodzie z warunkami zamówienia (…)" (tak: Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 3 listopada 2023 r. o sygn. akt KIO 3077/23; zob. też: wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 7 lutego 2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 119/23; por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 sierpnia 2021 r. o sygn. akt KIO 1466/21).

Z kolei na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera ona błędy w obliczeniu ceny lub kosztu. Należy zauważyć, że zgodnie poglądem doktryny „Ustalając wystąpienie tej przesłanki, zamawiający zobowiązany jest do sprawdzenia, czy cena oferty obliczona została w oparciu o prawidłowo ustalony przez wykonawcę zakres wymagań, określony w dokumentach zamówienia, w szczególności czy uwzględnia wszystkie elementy cenotwórcze konieczne do prawidłowego wykonania zamówienia (…); (…) Do popełnienia błędu w obliczeniu ceny lub kosztu dochodzi w wyniku błędnego rozpoznania stanu prawnego lub faktycznego przez wykonawcę, wynikającego z przepisów prawa lub wymagań określonych w dokumentach zamówienia i przyjęcia nieprawidłowych podstaw dokonywanej kalkulacji, nieznajdujących uzasadnienia prawnego lub w wymaganiach zamawiającego (…) (tak: M. Jaworska [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz red. Marzena Jaworska, Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak, Warszawa 2023, art. 226 ustawy Pzp). Dla zastosowania podstawy odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp konieczne jest więc stwierdzenie, że doszło do popełnienia przez wykonawcę tego rodzaju błędu, który skutkuje tym, iż cena podana w ofercie jest ceną nieprawidłową. Wymaga to zatem stwierdzenia, że odmienność sposobu obliczenia ceny przez wykonawcę skutkowałaby tym, iż cena oferty byłaby inna, gdyby wykonawca ściśle zastosował się do sposobu obliczenia ceny wskazanego w SWZ. Z błędem w obliczeniu ceny będziemy mieć do czynienia w sytuacji przyjęcia przez wykonawcę niewłaściwych danych, wynikających przykładowo z nieprawidłowego ustalenia stanu faktycznego, czy też określenia w ofercie nieprawidłowej stawki podatku VAT, jeżeli brak jest ustawowych przesłanek wystąpienia omyłki (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2011 r. o sygn. akt III CZP 52/11 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 III CZP 53/11) (tak m.in.: Krajowa Izba Odwoławcza w wyrokach: z dnia 4 kwietnia 2023 r. o sygn. akt KIO 777/23 oraz z dnia 25 listopada 2022 r. o sygn. akt KIO 2939/22; por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 marca 2018 r. o sygn. akt KIO 485/18).

Nadto skład orzekający wskazuje, że w myśl art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, „zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych". Z powołanego powyżej przepisu wynika, że badaniu w kontekście rażąco niskiej ceny może podlegać nie tylko cena oferty, ale również jej istotna część składowa (nie jest to zatem dowolna jej część). Ustawodawca nie zdecydował się doprecyzować co należy rozumieć pod sformułowaniem istotnej części składowej, natomiast przyjmuje się, że są to elementy zamówienia

istotne pod względem cenotwórczym lub pod względem merytorycznym tj. w aspekcie prawidłowego wykonania zamówienia. Zarówno z doktryny jak i orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej wynika bowiem, że istotnymi częściami składowymi ceny lub kosztu są te części składowe, które ze względu na ich wartość a także wielkość lub rozmiar, a tym samym znaczący udział w całości zamówienia, mają wpływ na wykonanie zamówienia (zob. m.in.: A. Gawrońska-Baran [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 224 ustawy Pzp; M. Sieradzka (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2022, art. 224 ustawy Pzp; wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 marca 2024 r. o sygn. akt KIO 580/24; wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lutego 2024 r. o sygn. akt KIO 129/24; wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 lutego 2023 r. o sygn. akt KIO 237/23, KIO 239/23; wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 września 2023 r. o sygn. akt KIO 2524/23, KIO 2531/23; por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 grudnia 2023 r. o sygn. akt KIO 3559/23). W tym miejscu zasadne jest również przywołanie stanowiska wyrażonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy w wyroku z dnia 3 stycznia 2018 r. o sygn. akt XXIII Ga 1547/17, zgodnie z którym pojęcie istotnej części składowej ceny lub kosztu należy rozumieć jako część, która w znacznym stopniu, bardziej niż pozostałe składniki, przyczynia się do powstawania kosztów po stronie wykonawcy. Innymi słowy istotne są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których – ze względu na ich merytoryczne znaczenie – zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości. Mając na względzie powyższe należy zatem wskazać, że aby zaistniała przesłanka wskazana w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wobec istotnych części składowych ceny lub kosztu, muszą zostać spełnione łącznie warunki dotyczące istotności kwestionowanych części składowych oraz tego, że ich ceny wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Znamienne jest, że – jak stwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 7 lutego 2024 r. o sygn. akt KIO 129/24 – „(…) chociaż w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego (art. 537 pkt 1 ustawy Pzp), to obowiązek wykazania, że określona część składowa, która jest przedmiotem zarzutu, ma charakter istotny, należy do Odwołującego (…)". Ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, bądź też że cena nie budzi wątpliwości, ustalony w sposób wynikający z art. 537 ustawy Pzp, nie ma charakteru absolutnego i nie zwalnia odwołującego, który podnosi zarzut rażąco niskiej ceny, czy też zaniechania do wezwania w zakresie wyjaśnienia zaoferowanej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny, zgodnie z 534 ust. 1 ustawy Pzp, zwłaszcza w sytuacji, gdy zamawiający nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Innymi słowy – jak wielokrotnie podkreślała Krajowa Izba Odwoławcza – treść art. 537 ustawy Pzp nie uprawnia odwołującego do poprzestania na samych twierdzeniach i przerzucenia na uczestnika postępowania lub zamawiającego ciężar dowodu (tak: Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 26 kwietnia 2022 r. o sygn. akt KIO 719/22; por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 stycznia 2019 r. o sygn. akt KIO 2617/18, wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 maja 2023 r. o sygn. akt KIO 1134/23 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 18 stycznia 2023 r. o sygn. akt XXIII Zs 153/22).

Przenosząc powyższe rozważania prawne na kanwę niniejszej sprawy, skład orzekający wskazuje, że w niniejszej sprawie nie mogły być wzięte pod uwagę ani nowe okoliczności faktyczne podniesione przez Konsorcjum Antex dopiero na rozprawie, jako de facto precyzowanie zarzutów odwołania po upływie zawitego terminu na jego wniesienie, ani zgłoszone dla wykazania tych faktów dowody.

W pierwszej kolejności Odwołujący zarzucił Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 ustawy Pzp, gdyż w ocenie Konsorcjum Antex oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błędy w obliczeniu ceny w pozycji nr 1.34 (branża drogowa) oraz w pozycjach nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (obiekt W2) – dla zamówienia podstawowego, w pozycji nr 1.49 (branża drogowa) oraz w pozycjach nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (obiekt W1) – dla Prawa opcji 1, a także w pozycji nr 1.37 (branża drogowa) – dla Prawa opcji 2. Należy zauważyć, że argumentacja odwołania opiera się wyłącznie na przypuszczeniach Odwołującego i nietrafionych założeniach (czy wręcz spekulacjach), które nie znajdują potwierdzenia w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy. Konsorcjum Antex w uzasadnieniu odwołania kilkukrotnie bowiem wskazało, że: „(…) Zaoferowana przez Wykonawcę PDM cena zawiera błąd w obliczeniu ceny, gdyż nie zawiera wszystkich elementów cenotwórczych lub został wyceniony inny element technologii wykonania niż wynikający z dokumentacji postępowania, co stanowi niezgodność oferty z SWZ (…)"; „(…) Pominięcie ww. elementów lub ich niewłaściwa wycena w ofercie stanowi nie tylko rażąco niską cenę kalkulacji, błąd w obliczeniu ceny lub kosztu, ale może również prowadzić do zagrożenia stabilności obiektu, co wpływa na niezgodność oferty z SWZ (…)"; „(…) ceny zaoferowane przez PDM za realizację tych części zamówienia są cenami nie obejmującymi wszystkich kosztów realizacji zamówienia lub nie wyceniających wszystkich elementów (…)"; „(…)

Wykonawca PDM albo nie wycenił części pozycji albo wycenił inną technologię, która nie została dopuszczona przez SWZ (…)"; „(…) PDM wycenił kwestionowane pozycje TER inną metodą wykonania zamówienia niż wynikającą z SWZ lub nie wycenił wszystkich elementów niezbędnych do realizacji tych pozycji, popełnił błąd (…)". Powyższe potwierdza, że Konsorcjum Antex nie jest w stanie skonkretyzować na czym de facto polega wadliwość oferty złożonej przez Konsorcjum PDM. Ponadto Odwołujący poza ogólnikowymi twierdzeniami nie przedstawił żadnego dowodu (w szczególności o charakterze merytorycznym), który potwierdzałby, że oferta Przystępującego została rzeczywiście wyceniona w sposób nieprawidłowy. Konsorcjum Antex nie wskazało również którego elementu składającego się na przedmiot zamówienia oferta Konsorcjum PDM w sposób niebudzący wątpliwości nie obejmuje. Tymczasem – jak to wynika z przywołanego we wstępnej części uzasadnienia niniejszego wyroku ugruntowanego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz Sądu Zamówień Publicznych – uznanie, że mamy do czynienia z błędem w obliczeniu ceny lub niezgodnością treści oferty z warunkami zamówienia wymaga precyzyjnego wykazania na czym konkretnie polega podnoszona wadliwość. Odwołujący nie podołał ciążącemu na nim obowiązkowi wykazania zasadności postawionych zarzutów. Skład orzekający przypomina, że ciężar dowodu rozumieć należy jako obarczenie strony procesu obowiązkiem przekonania Krajowej Izby Odwoławczej za pomocą dowodów o słuszności swoich twierdzeń oraz konsekwencjami zaniechania realizacji tego obowiązku lub jego nieskuteczności. Postępowanie przed Izbą toczy się kontradyktoryjnie, a w postępowaniu o charakterze spornym to strony obowiązane są przedstawiać dowody, natomiast organ orzekający nie ma obowiązku zastępowania stron w jego wypełnianiu (tak: Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 25 października 2021 r. o sygn. akt KIO 2857/21; por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 listopada 2007 r. o sygn. akt II CSK 293/07 oraz z dnia 16 grudnia 1997 r. o sygn. akt II UKN 406/97, a także wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 lutego 2025 r. o sygn. akt KIO 22/25 oraz wyrok Sąd Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławcz i Zamówień Publicznych z dnia 10 sierpnia 2022 r. o sygn. akt XXIII Zs 86/22).

Wymaga odnotowania, że Konsorcjum Antex wywodzi opisaną w odwołaniu rzekomą niezgodność oferty Przystępującego z warunkami zamówienia oraz błąd w obliczeniu ceny z treści TER, a mianowicie z poziomu cen wskazanych przez Konsorcjum PDM w tym dokumencie dla kilku pozycji. Zarzuty Odwołującego odnoszą się do dwóch grup pozycji: wyceny wykonania zbiorników odparowujących (pozycja nr 1.34 w ramach zamówienia podstawowego, pozycja nr 1.49 w ramach Prawa opcji 1 oraz pozycja nr 1.37 w ramach Prawa opcji 2) oraz wyceny wykonania ścian szczelinowych (pozycje nr 3.1.5 oraz nr 3.1.6 w ramach zamówienia podstawowego oraz Prawa opcji 1).

I tak, w odniesieniu do zbiorników odparowujących, Odwołujący stwierdził przede wszystkim, że Konsorcjum PDM nie uwzględniło w swojej ofercie konieczności wykonania zbiorników odparowujących jako zbiorników szczelnych, uniemożliwiających infiltrację wód opadowo-roztopowych do gruntu, jak i infiltracji wód gruntowych do projektowanych zbiorników odparowujących. Co istotne, Konsorcjum Antex stawia powyższą tezę tylko i wyłącznie powołując się na okoliczność rzekomo zbyt niskiej wyceny poszczególnych pozycji, jako dowody przedkładając oferty innych podmiotów, w treści których dla kwestionowanych zakresów wskazane zostały ceny wyższe, niż ceny podane przez Przystępującego. Jednak – jak trafnie podniosło Konsorcjum PDM w pkt 32 pisma procesowego z dnia 3 września 2025 r. – fakt dysponowania przez Odwołującego ofertami innych podmiotów, w których zaoferowano ceny wyższe niż ceny zaoferowane przez Przystępującego, nie oznacza jeszcze, że pozycje te zostały przez Konsorcjum PDM zaniżone, a co więcej, że podmiot ten nie uwzględnił w cenie swojej oferty technologii oczekiwanej przez Zamawiającego. Przystępujący potwierdził, że uwzględnił w ofercie wszystkie wymagania niniejszej inwestycji oraz przypomniał, że szczegółowa dokumentacja projektowa zostanie dopiero opracowana przez wykonawcę, z którym PZDW zdecyduje się zawrzeć umowę. Przedstawione przez Odwołującego ceny, uzyskane na podstawie ofert zebranych z rynku są jedynie dowodem na to, że występują na nim podmioty, które oferują wykonanie wymaganego w PFU zakresu prac za ceny wyższe niż Przystępujący i że takie ceny Konsorcjum Antex uzyskało od swoich ewentualnych podwykonawców. Nie można tej okoliczności zrównać jednakże z tezą, że takie dowody są wystarczające do wykazania, że Konsorcjum PDM nie wyceniło oferty w sposób prawidłowy. Oferty przedłożone przez Odwołującego nie stanowią bowiem dowodu na to, że zawarte w nich ceny są modelowymi cenami rynkowymi, gdyż – jak słusznie podniósł Przystępujący – w wyniku negocjacji uzyskał on ceny niższe i na etapie kalkulacji ceny posiłkował się otrzymanymi ofertami podwykonawczymi, uwzględniając wszystkie oczekiwania Zamawiającego. Kluczowy dla rozstrzygnięcia tej kwestii był fakt, że Konsorcjum PDM na posiedzeniu z udziałem stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego złożyło dwie oferty (Aquatech sp. z o.o. oraz Santex sp. z o.o.) na okoliczność wykazania jakie ceny otrzymało od swoich kontrahentów na wykonanie zbiorników i prawidłowości cen podanych w TER. Dowody te zostały szczegółowo omówione przez Przystępującego podczas rozprawy, z kolei Odwołujący nie zdołał ich skutecznie obalić. Tytułem przykładu należy wskazać, że zgodnie z pkt 4 oferty Aquatech sp. z o.o. (dalej: „Aquatech") cena netto za wykonanie zbiorników (w ramach zadania podstawowego – odcinek A) wynosi 513 445 zł 00 gr, natomiast Przystępujący podał w pozycji nr 1.34 kwotę wyższą, tj. 544 252 zł 02 gr. Kolejno Santex sp. z o.o. (dalej: „Santex") zaoferował cenę netto 535 731 zł 10 gr za wykonanie zbiorników szczelnych w ramach zadania podstawowego – odcinek A (bez robót ziemnych). Analogicznie pozostałe

ceny wskazane przez Konsorcjum PDM w pozycji nr 1.49 (dla Prawa opcji 1) oraz w pozycji nr 1.37 (dla Prawa opcji 2) uwzględniają narzuty od cen zaoferowanych przez wyżej wymienionych kontrahentów. Należy zauważyć, że zarówno Aquatech jak i Santex przedstawili swoje oferty z podziałem na wartość wykonania zbiorników oraz oddzielnie wartość wykonania wykopu pod zbiorniki (roboty ziemne). Jest to o tyle istotne, że roboty ziemne zgodnie z opisem kwestionowanych pozycji TER zostały ujęte w innych pozycjach. Tymczasem słusznie zwrócił uwagę Przystępujący w trakcie rozprawy, że przeprowadzone przez Konsorcjum Antex kosztorysowanie na podstawie KNR (dowody załączone do odwołania) zawierają ceny robót ziemnych, co zawyża koszt wyceny zbiorników. Innymi słowy, Odwołujący przekonywał, że cenę za wykopy pod zbiorniki należy uwzględnić w pozycji nr 1.34 (dla zamówienia podstawowego), w pozycji nr 1.49 (dla Prawa opcji 1) oraz w pozycji nr 1.37 (dla Prawa opcji 2), pomimo że Zamawiający wyraźnie wskazał w opisach wyżej wymienionych pozycji TER, iż „wykop pod zbiorniki uwzględniony został w robotach ziemnych". Tym samym porównanie cen przedstawionych przez Odwołującego z cenami zaoferowanymi przez Przystępującego jest bezcelowe, ponieważ nie są one porównywalne. Niezależnie od powyższego skład orzekający nadmienia, że podziela stanowisko wyrażone zarówno przez PZDW jak i Konsorcjum PDM, zgodnie z którym KNR jest jednym z dostępnych na rynku narzędzi w procesie kosztorysowania, ułatwiającym oszacowanie kosztów robót budowlanych, ale mającym charakter jedynie fakultatywny. Wartości ustalane na podstawie KNR nie odzwierciedlają sytuacji rynkowej i indywidualnych cech wykonawców, a więc w procesie kalkulacji mogą być wykorzystywane jedynie pomocniczo, o czym Konsorcjum Antex doskonale zdaje sobie sprawę. Gdyby bowiem przeanalizować ofertę Odwołującego można zauważyć, że Konsorcjum Antex w pozycji nr 1.34 (w ramach zadania podstawowego – odcinek A) zaoferowało kwotę 1 187 475 zł 26 gr, zaś cena z KNR to 2 712 894 zł 32 gr. Podobna sytuacja ma miejsce w Prawie opcji 1, gdzie cena podana przez Odwołującego w pozycji nr 1.49 wynosi 2 359 701 zł 15 gr, natomiast cena w KNR to 4 657 773 zł 29 gr. Natomiast w pozycji nr 1.37 (w ramach Prawa opcji 2) Konsorcjum Antex wskazało kwotę 725 313 zł 36 gr, podczas gdy cena dla tego zakresu zamówienia obliczona na podstawie KNR wynosi 1 600 085 zł 63 gr. Powyższe potwierdza, że Odwołujący jest świadomy, iż dane z KNR nie mogą zostać uznane za w pełni obiektywne, a na cenę oferty mają wpływ indywidualne zdolności i cechy danego wykonawcy. To właśnie te przymioty wykorzystał w procesie kalkulacji ceny Przystępujący, który pozyskał od podwykonawców oferty na realizację zbiorników odparowujących na podstawie szczegółowych wyliczeń ilości i rzetelnych kalkulacji. Kończąc rozważania w zakresie zarzutów dotyczących zbiorników wymaga podkreślenia, że Konsorcjum Antex nie przedstawiło również żadnego dowodu, który w sposób nie budzący wątpliwości potwierdzałby, że oferta Konsorcjum PDM jest niezgodna z warunkami zamówienia, w tym PFU w warstwie merytorycznej, tj. pod względem technicznym. Dla odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przypuszczenia Odwołującego nie są bowiem wystarczające. O sprzeczności oferty z warunkami zamówienia można mówić wyłącznie wtedy, gdy sprzeczność ta jest niewątpliwa, jednoznaczna, zasadnicza i nieusuwalna.

Kolejne zakresy (pozycje), których sposób kalkulacji jest kwestionowany przez Konsorcjum Antex dotyczą wyceny ścian szczelinowych – pozycje nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (dla zamówienia podstawowego oraz dla Prawa opcji 1). Odwołujący przedstawił oferty od trzech potencjalnych podwykonawców na wykonanie ścian szczelinowych i porównał je z ceną zaoferowaną przez Konsorcjum PDM wskazując, że cena ta budzi poważne wątpliwości. Tymczasem Przystępujący w piśmie procesowym z dnia 3 września 2025 r. przedstawił szczegółową argumentację uzasadniającą przeprowadzony przez niego sposób kalkulacji ceny w zakresie ścian szczelinowych (pkt 53 – pkt 62). Konsorcjum PDM nadmieniło, że w cenie dla pozycji nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (zarówno dla zamówienia podstawowego jak i dla Prawa opcji 1) przyjęło tylko i wyłącznie robociznę (przez którą należy rozumieć całość kosztów związanych z wykonaniem ścian szczelinowych, tj. koszt sprzętu, transportów itp.) do wykonania ścian szczelinowych, natomiast materiał konieczny do ich wykonania (beton i stal) został przez Przystępującego skalkulowany w pozycjach nr 3.1.7 i nr 3.1.8. Powyższe wynika również z ofert podwykonawczych, którymi Przystępujący posiłkował się na etapie kalkulacji oferty i które zostały złożone przez Konsorcjum PDM na posiedzeniu z udziałem stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego (dowody nr 3-4). Nadto Przystępujący podkreślił, że świadomie nie uwzględnił w pozycjach nr 3.1.5 i nr 3.1.6 TER – dla obiektu W2 (zamówienie podstawowe) oraz obiektu W1 (Prawo opcji 1) – kosztów materiałów, co było dopuszczalne zgodnie z zapisami SWZ. Koszty te zostały uwzględnione w pozycjach dotyczących konstrukcji żelbetowej i wykonania zbrojenia (3.1.7 oraz 3.1.8 TER – odpowiednio dla obiektu W2 oraz W1). Konsorcjum PDM wskazało, że takie rozwiązanie zapewniło zachowanie spójności oraz pełnej zgodności z wymogami formalnymi określonymi w SWZ, a zarazem odpowiada przyjętemu przez Przystępującego sposobowi rozdziału kosztów ujętych w kalkulacji sporządzonej na etapie ofertowania. W tym miejscu – jedynie na marginesie – wymaga odnotowania, że o ile ceny prac realizowanych w ramach pozycji nr 3.1.5 i nr 3.1.6 (dla zamówienia podstawowego oraz dla Prawa opcji 1) rzeczywiście zostały zaoferowane przez Konsorcjum PDM na niższym poziomie niż ceny podane przez Odwołującego, to już ceny wskazane w pozycjach nr 3.1.7 oraz nr 3.1.8 (zarówno w ramach zamówienia podstawowego jak i Prawa opcji 1) zostały wycenione przez Konsorcjum Antex na poziomie znacznie (kilkukrotnie) niższym niż ceny zaoferowane przez Przystępującego.

Wracając jeszcze do stanowiska wyrażonego przez Konsorcjum PDM, iż dokumentacja Postępowania nie zawiera

jakichkolwiek obostrzeń w zakresie sposobu wyceny poszczególnych pozycji TER, a w szczególności pozycji nr 3.1.5-3.1.8 (dla zamówienia podstawowego oraz Prawa opcji 1) należy odnotować, co następuje. Z postanowień zawartych w dokumentach zamówienia wynika, że zaoferowane w niniejszym Postępowaniu wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy w rozumieniu art. 632 § 1 k.c. TER stanowi rozbicie kwoty ryczałtowej i jest dokumentem poglądowym dla potrzeb prowadzenia monitoringu finansowego kontraktu i oceny ofert w zakresie wymienionym w Rozdziale I SWZ. Z punktu widzenia dokumentu TER i jego znaczenia dla Postępowania (oraz przeprowadzanej przez PZDW oceny ofert) istotne jest również, że Zamawiający, udzielając odpowiedzi pytania skierowane do niego w trybie wyjaśnień do SWZ (np. odpowiedź na pytanie nr 3, czy też pytanie nr 92), jednoznacznie potwierdził status dokumentu TER oraz fakt, iż ma on charakter jedynie poglądowy, tj. pomocniczy. Z kolei adnotacja dotycząca konieczności uwzględnienia w cenie oferty wszystkich niezbędnych kosztów – zgodnie z postanowieniem Rozdziału XVII ust. 4 IDW – dotyczy jedynie „Ceny ofertowej brutto". W tym miejscu zasadne jest przywołanie wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 24 czerwca 2019 r. o sygn. akt II Ca 928/19, w którym Sąd stwierdził, że „(…) w utrwalonym orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, jak Krajowej Izby Odwoławczej przyjmuje się, że w przypadku ceny ryczałtowej za wykonanie zamówienia, wykonawca zobowiązany jest tylko ująć wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, a ustalona kwota wynagrodzenia za wykonanie zamówienia jest niezmienna. Ponadto, przy wynagrodzeniu ryczałtowym, w kontekście wymogów wynikających z legalnej definicji ceny, nie jest więc ważna struktura wewnętrzna ceny. tj. ceny jednostkowe (bo wynagrodzenie jest jedno i z góry określone wartością jednej ceny ryczałtowej, którą zamawiający ma zapłacić wykonawcy) (…); (…) Przy cenie ryczałtowej załączone do oferty kosztorysy, czy formularze cenowe mają tylko charakter informacyjny i jeśli nic innego nie wynika z treści SIWZ, wykonawcy mogą swobodnie przenosić koszty pomiędzy pozycjami kosztorysu/formularza cenowego (…); (…) Pokreślić należy, że wykonawca nie ma obowiązku aby każdą jedną z cen jednostkowych ustalić na poziomie rentownym. Wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy i jego decyzji w tym zakresie. Wysokość ceny jednostkowej w danej pozycji nie dowodzi, że wykonawca nie wliczył koniecznych kosztów i nakładów, gdyż mógł je wliczyć w innej zbliżonej pozycji opisu (…)" (por. wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z dnia 10 czerwca 2020 r. o sygn. akt KIO 511/20 oraz z dnia 16 czerwca 2022 r. o sygn. akt KIO 2282/22). Tym samym w świetle okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy rację miał Zamawiający i Przystępujący, że PZDW nie narzucił ściśle określonego, jedynego dopuszczalnego sposobu agregowania kosztów dla pozycji TER kwestionowanych odwołaniem.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp należy wskazać, że szczegółowe wyjaśnienia zawarte przez Konsorcjum PDM w piśmie procesowym z dnia 3 września 2025 r., poparte dodatkowym stanowiskiem przedstawionym na rozprawie oraz przedłożonymi dowodami w postaci ofert podwykonawczych, nie mogą budzić wątpliwości, w szczególności zważywszy na ich kompleksowy charakter, spójność i weryfikowalność. W konsekwencji zarzut dotyczący zaniechania wezwania Przystępującego do wyjaśnień ceny oferty nie znajduje uzasadnienia w stanie faktycznym niniejszej sprawy i nie zasługuje na uwzględnienie. Niezależnie jednak od powyższego wymaga podkreślenia, że celem wezwania do wyjaśnień ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jest weryfikacja tych elementów ceny, które mając charakter istotny. Natomiast Konsorcjum Antex, pomimo określenia wskazanych w treści zarzutu pozycji nr 1.34, nr 3.1.5 i nr 3.1.6 – dla zamówienia podstawowego, pozycji nr 1.49, nr 3.1.5 i nr 3.1.6 – dla Prawa opcji 1, a także pozycji nr 1.37 – dla Prawa opcji 2 jako istotne, w odwołaniu nawet nie podjęło próby wykazania tego, iż pozycje, w zakresie których wyjaśnień się domaga, rzeczywiście mają istotny charakter, co – jak to zostało już wskazane w uzasadnieniu niniejszego wyroku – jest obowiązkiem Odwołującego. Tymczasem Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie zdołał przedstawić przekonującą argumentację odnośnie braku przymiotu istotności cen zawartych w kwestionowanych pozycjach TER, podkreślając, że mają one w istocie znikomy wpływ na cenę globalną zaoferowaną przez Konsorcjum PDM.

W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę, że omówione powyższej zarzuty odwołania podlegały oddaleniu, Izba stwierdziła, iż nie potwierdziły się również zarzuty naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, które zostały oparte na tożsamych podstawach faktycznych i stanowiły konsekwencję zarzucanych naruszeń.

Mając na względzie przywołane okoliczności faktyczne i prawne Izba uznała, że odwołanie podlega oddaleniu w całości i na podstawie art. 553 zdanie 1 ustawy Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w związku z § 5 pkt 2 lit. b) 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. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Przewodnicząca:.....