Sygn. akt: KIO 4158/25

WYROK

Warszawa, dnia 7 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Beata Pakulska-Banach

Protokolantka:Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 września 2025 r. przez wykonawcę MIRBUD Spółka Akcyjna z siedzibą w Skierniewicach
w postępowaniu prowadzonym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu działającą na rzecz Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego MIRBUD Spółka Akcyjna z siedzibą w Skierniewicach i:
2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 20 000 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, a także kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.
2.2. zasądza od odwołującego MIRBUD Spółka Akcyjna z siedzibą w Skierniewicach na rzeczzamawiającego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu działającej na rzecz Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.
Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:…….

Sygn. akt: KIO 4158/25

UZASADNIENIE

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu działająca w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, na realizację zadania pn.: *„Zaprojektowanie i rozbudowa drogi krajowej nr 25 na odcinku Zbiersk-Kokanin (bez węzła)”,* numer referencyjny: O.PO.D-3.2410.12.2024.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 9.12.2024 r., numer publikacji ogłoszenia: 750426–2024, numer wydania: Dz.U. S: 239/2025. Wartość zamówienia przekracza kwoty progów unijnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 29 września 2025 roku wykonawca MIRBUD Spółka Akcyjna z siedzibą w Skierniewicach (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie wobec następujących czynności i zaniechań zamawiającego:
(1) nieprawidłowej oceny oferty (w tym wyjaśnień jej dotyczących) złożonej przez wykonawcę Strabag Sp. z o.o. („Strabag”), prowadzących do błędnego uznania, że oferta tego wykonawcy jest zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentacji Postępowania;
(2) zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Strabag;
(3) uznania za najkorzystniejszą oferty złożonej przez Strabag oraz dokonania wyboru tej oferty w Postępowaniu.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:
(1) art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez niezasadne jego niezastosowanie oraz zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Strabag, gdy tymczasem oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia, co potwierdziły wyjaśnienia złożone przez tego wykonawcę, z których treści wynika, że:
a) Strabag przewidział odprowadzanie wód opadowych w sposób niezgodny z warunkami zamówienia, to jest przyjął odprowadzenia wód opadowych do wszystkich odbiorników znajdujących się na terenie projektowanej inwestycji, a nie wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa, co wynika wprost z treści wyjaśnień rzeczonego wykonawcy, a jest niezgodne z warunkami zamówienia, w tym poprzez przyjęcie niewystarczającej (niewłaściwej) liczby urządzeń (pompowni) na potrzeby wykonania tego zakresu zamówienia;
b) Strabag przewidział w złożonej ofercie konstrukcję nawierzchni w sposób niezgodny z warunkami zamówienia, bowiem nie przewidział wykonania warstwy mrozoochronnej w odcinkach przebiegających w nasypie;
c) Strabag założył niezgodne z SWZ technologie wzmocnienia, tj. nie założył pełnej wymiany gruntów w stanie miękkoplastycznym lub w ogóle nie założył wymiany, a jedynie przyjął ulepszenie spoiwem, co jest technologią niezgodną z warunkami zamówienia określonymi przez zamawiającego;
(2) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp poprzez niezasadne uznanie, że oferta złożona przez Strabag jest zgodna z warunkami zamówienia w konsekwencji, dokonanie wyboru oferty złożonej przez tego wykonawcę jako najkorzystniejszej w Postępowaniu, pomimo że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia (co potwierdziły wyjaśnienia złożone przez Strabag w toku Postępowania);

a w konsekwencji powyższego:

(3) art. 16 ust. 1 ustawy Pzp poprzez prowadzenie Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący wnosił o rozpatrzenie oraz uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu:
(1) unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
(2) uznanie, że oferta złożona przez wykonawcę Strabag jest niezgodna z warunkami zamówienia;
(3) odrzucenie oferty Strabag;
(4) dokonanie ponownego badania i oceny ofert, z pominięciem oferty złożonej przez Strabag.

Ponadto, odwołujący wnosił o zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Zgodnie z pkt 6.1. IDW (Instrukcja dla Wykonawców) przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i rozbudowa dwujezdniowej drogi krajowej klasy GP, na odcinku od km 25+018 do km 42+763 (odcinek dowiązania do 43+044). Projektowana rozbudowa drogi nr 25 na odcinku Zbiersk - Kokanin, rozpoczyna się około 929 m przed węzłem drogowym w Zbiersku, stanowiącym powiązanie dwujezdniowej GP ze starodrożem drogi krajowej nr 25 w km ok. 277+700 (ist. dk25) z oraz drogą powiatową DP 4581P, a kończy na istniejącej drodze krajowej nr 25 w km ok. 294+100 w gminie Żelazków poprzez tymczasowy odcinek dowiązania o długości 281 m. Inwestycja będąca przedmiotem zamówienia, zlokalizowana jest na terenie województwa wielkopolskiego w powiecie kaliskim, na terenach gmin Stawiszyn i Żelazków. Przedmiotowy odcinek realizacyjny jest fragmentem zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 25 na odcinku Ostrów Wlkp.-Kalisz-Konin", stanowiącego połączenie drogowe relacji Konin – Ostrów Wielkopolski.

Zgodnie z punktem 2.1.9. Programu Funkcjonalno-Użytkowego (dalej jako: PFU):
„Wody opadowe z dwujezdniowej drogi klasy GP powinny być odprowadzane poprzez zaprojektowane i wykonane elementy systemu odwodnienia do odbiornika wód opadowych.
System odwodnienia drogi krajowej powinien uwzględniać wymogi decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w tym zakresie, lub w przypadku zmiany tych uwarunkowań ewentualną decyzją zamienną albo postanowieniem w sprawie ponownej oceny oddziaływania na środowisko – także zgodnie z zawartymi tam wymaganiami.
Należy zaprojektować i wykonać system odwodnienia, zawierający m.in. przepusty związane z odwodnieniem, urządzenia odwodnienia powierzchniowego, wgłębnego, kanalizację deszczową. System odwodnienia powinien spełniać wymagania wynikające z wydanych decyzji administracyjnych i przepisów prawa, w tym warunków wynikających z ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko oraz zapewniać skuteczne odprowadzenie wody na etapie realizacji oraz eksploatacji.

System odwodnienia należy projektować dla docelowego przekroju poprzecznego.
Przed zaprojektowaniem systemu odwodnienia drogi krajowej Wykonawca uzyska od właściwych zarządców cieków informacje umożliwiające prawidłową ocenę możliwości odprowadzenia wód opadowych do odbiorników, a następnie przeanalizuje i uwzględni
w dokumentacji projektowej możliwości techniczne odbiorników oraz uzgodni warunki odbioru wód z właścicielem odbiornika. Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa. Jakiekolwiek inne rozwiązania wymagają uprzedniej akceptacji Zamawiającego. Przed zaprojektowaniem systemu odwodnienia należy przeanalizować i uwzględnić, w dokumentacji projektowej, możliwości techniczne odbiorników oraz uzgodnić warunki odbioru wód z właścicielem odbiornika.".

Zgodnie z punktem 5.5.7. WARUNKI WYKONANIA I ODBIORU ROBÓT BUDOWLANYCH (dalej: WWiORB) D-02.
v04 (ROBOTY ZIEMNE. WYKONANIE NASYPÓW):
„5.5.7.Górną warstwę nasypu, o grubości minimum 20 cm, zaleca się wykonać z gruntów niewysadzinowych o współczynniku filtracji k10 ≥ 6 10–5 m/s i wskaźniku jednorodności uziarnienia Cu ≥ 5,0, z uwzględnieniem zapisów punktu 2.2.8 WWiORB D-02.00.01. „Roboty ziemne. Wymagania ogólne". Grunty niewysadzinowe o mniejszym wskaźniku jednorodności uziarnienia (3,0 ≤ Cu ≤ 5,0) można stosować do wykonania górnej warstwy nasypu, jeżeli próby na odcinku próbnym wykażą możliwość uzyskania wymaganego zagęszczenia i nośności. Jeżeli brak gruntu niewysadzinowego z ukopu o wymaganych właściwościach, dopuszcza się wykonanie górnej warstwy nasypu z innego gruntu, który zostanie ulepszony poprzez stabilizację spoiwem. Warstwę GWN stabilizowaną spoiwami należy traktować jako WUP i wykonywać ją zgodnie z WWiORB D.04.05.00. W przypadku jeśli do w/w stabilizacji został zastosowany grunt inny niż niewysadzinowy, to:
•minimalna grubość takiej warstwy powinna wynosić 25cm;
•warstwa WUP jest uwzględniona w typowych rozwiązaniach dolnych warstw konstrukcji nawierzchni i warstwy ulepszonego podłoża (Tablica 8.2-8.3 KTKNPiP/KTKNS).
•w przypadku wykonania WUP stabilizowanej spoiwami zgodnie z przytoczonymi powyżej typowymi rozwiązaniami katalogowymi dodatkowo powinna zostać wykonana warstwa mrozoochronna.
Jeżeli sposób ulepszenia i grubość warstwy nie zostały określone w Dokumentacji Projektowej, ustali je Wykonawca i przedstawi do zatwierdzenia Inżynierowi/ Inspektora nadzoru.
W przypadku zaprojektowania warstwy ulepszonego podłoża jest ona włączona do górnej warstwy nasypu.".

W ramach odpowiedzi z dnia 7 lutego 2025 roku na pytania oferentów zamawiający wyjaśniał, co następuje:
- pytanie nr 29: *Zgodnie z zapisami z pkt. 1.1.3.5 Programu Funkcjonalno–Użytkowego „ograniczyć stosowanie przepompowni i kanałów tłocznych. Jednocześnie zobowiązuje się Wykonawcę do optymalizacji rozwiązań technicznych i kosztów późniejszego utrzymania drogi…." Czy w celu zoptymalizowania ilości pompowni, długości kanałów tłocznych oraz kosztów eksploatacji należy zaprojektować układ odwodnienia ze zrzutem do wszystkich odbiorników w zakresie inwestycji tj. które należą do Skarbu Państwa oraz które nie należą do Skarbu Państwa?*

- pytanie nr 30: *Zgodnie z zapisami z pkt. 2.1.9 Programu Funkcjonalno–Użytkowego „Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa." Prosimy o potwierdzenie, że Wykonawca nie jest zobowiązany do udrażniania rowów melioracyjnych, które nie należą do Skarbu Państwa i nie będą do nich zaprojektowane zrzuty.*

- pytanie nr 31: *Zgodnie z zapisami z pkt. 2.1.9 Programu Funkcjonalno–Użytkowego „Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa." Zaprojektowanie systemu odwodnienia w oparciu tylko o zrzut do cieków należących do Skarbu Państwa, będzie charakteryzował się dużą ilością pompowni, znaczną długością kanałów tłocznych oraz wysokimi kosztami eksploatacji, co jest sprzeczne z zapisami z pkt. 1.1.3.5 Programu Funkcjonalno–Użytkowego „ograniczyć stosowanie przepompowni i kanałów tłocznych. Jednocześnie zobowiązuje się Wykonawcę do optymalizacji rozwiązań technicznych i kosztów późniejszego utrzymania drogi…."Jaki system odwodnienia ma przyjąć Wykonawca do wyceny?*

Zamawiający udzielił taką samą odpowiedź na powyższe pytania:
Należy projektować zgodnie z zapisami PFU i obowiązującymi przepisami techniczno - budowlanymi. Do obowiązków wykonawcy należeć będzie wykonanie projektu i rozwiązanie wszystkich kolizji zgodnie z uzyskanymi warunkami gestorów sieci i obowiązującymi przepisami.

W odpowiedzi na pytanie nr 248 o treści: *Odwodnienie: Czy Zamawiający dopuści odprowadzenie wód deszczowych do odbiorników nienależących do Skarbu Państwa, jeżeli inne rozwiązanie będzie wymagało zastosowania pompowni?*

oraz na pytanie nr 251 o treści: *Odwodnienie: Czy Zamawiający dopuści zrzut wódd o odbiorników nie będących we*

władaniu Skarbu Państwa w przypadku wykazania, że woda odprowadzana po retencji będzie mniejsza niż w stanie istniejącym i nie stanowi zagrożenia dla odbiornika?

Zamawiający wyjaśnił: *Zgodnie z PFU system odwodnienia powinien wynikać z przyjętych przez Wykonawcę rozwiązań. Wykonawca ma obowiązek opracować szczegółową dokumentację projektową zgodnie z PFU. PB i PW będzie podlegać weryfikacji i zatwierdzeniu przez Konsultanta i Zamawiającego.*

W dniu 17 lutego 2025 roku w odpowiedzi na pytanie numer 426 o treści: *Zgodnie z PFU, pkt. 2.1.9, str. 74: „Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa. Jakiekolwiek inne rozwiązania wymagają uprzedniej akceptacji Zamawiającego". Koncepcja Programowa przewiduje zrzut wód opadowych nie tylko do rzek ale również rowów melioracyjnych i Dopływów. Prosimy o potwierdzenie, że Zamawiający dopuszcza wykorzystanie rowów melioracyjnych do odbioru wód opadowych pochodzących z projektowanych dróg lub wskazanie szczegółowych warunków i kryteriów jakimi będzie się kierował Zamawiający przy akceptacji innych rozwiązań.*

Zamawiający udzielił odpowiedzi: *Zamawiający dopuszcza odprowadzanie wód opadowych do cieków/rowów należących do Skarbu Państwa. Tak należy przyjąć na etapie ofertowania. Inne rozwiązania będą na uzasadniony wniosek Wykonawcy procedowane zgodnie z Warunkami Kontraktu.*

W tym samym dniu zamawiający udzielił odpowiedzi na pytanie numer 600 o treści:
Jakie technologie wzmocnienia wgłębnego podłoża dopuszcza Zamawiający?

Zamawiający wyjaśnił, że: *Zamawiający nie narzuca technologii wzmocnienia wgłębnego podłoża.*

Natomiast w dniu 27 lutego 2025 roku w odpowiedzi na pytanie numer 454 o treści: *Czy Zamawiający dopuszcza odprowadzenie wód opadowych do wszystkich odbiorników, które Wykonawca zidentyfikuje na trasie inwestycji? Rozwiązanie to pozwoli na zminimalizowanie ilości pompowni, a co za tym idzie kosztów ich eksploatacji, utrzymania.*

Zamawiający wskazał, że: *Zgodnie z pkt. 2.1.9. PFU:Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa. Jakiekolwiek inne rozwiązania wymagają uprzedniej akceptacji Zamawiającego.*

Pismem z dnia 1 lipca 2025 roku zamawiający zwrócił się do wykonawcy Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie (dalej jako: „Strabag") do złożenia wyjaśnień w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, w tym m.in. w odniesieniu do kwestii:

Prosimy o przekazanie przez Wykonawcę założeń dotyczących robót ziemnych. Ile Wykonawca założył wykopów (z podziałem na wykop do utylizacji, do wbudowania bez ulepszenia i do wbudowania z ulepszeniem), nasypów (z podziałem na nasypy z dokopu, nasypy z wykopu bez ulepszenia i nasypy z wykopu z ulepszeniem), wymian gruntu. (pytanie nr 19).

Czy Wykonawca uwzględnił, że wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa, a jakiekolwiek inne rozwiązania wymagają uprzedniej akceptacji Zamawiającego. Czy na potrzeby ofertowania przyjęto odprowadzenie wód tylko do cieków należących do Skarbu Państwa? (pytanie nr 22);

Na których odcinkach, w jakiej technologii i do jakiej głębokości Wykonawca zaplanował wzmocnienia podłoża? Należy podać dla drogi głównej i wszystkich innych dróg przewidzianych do realizacji oraz dla wszystkich elementów inwestycji w przypadkach, w których istnieje konieczność wzmocnienia podłoża (w tym obszar węzłów, podłoże zbiorników, etc.). Proszę podać pikietaż odcinka, przewidywaną powierzchnię wzmocnienia, technologię, zakładaną głębokość oraz koszty jednostkowe dla poszczególnych planowanych do zastosowania rodzajów wzmocnień. (pytanie nr 28);

Jaką konstrukcję nawierzchni dla trasy głównej oraz pozostałych dróg (w podziale na starodroże oraz kategorie innych dróg tj. wojewódzkich, powiatowych i gminnych) wyceniono w Ofercie? W ramach odpowiedzi prosimy o wymienienie każdej pojedynczej warstwy, materiałów z jakich zostaną one wykonane oraz ich parametrów z rozbiciem na
a) wszystkie górne warstwy konstrukcji,
b) wszystkie dolne warstwy konstrukcji,
c) wszystkie warstwy podłoża gruntowego nawierzchni: warstwa ulepszonego podłoża, grunt rodzimy w wykopie lub grunt nasypowy w nasypie. (pytanie nr 29).

Pismem z dnia 21 lipca 2025 roku wykonawca Strabag udzielił wyjaśnień wskazując m.in.:
- w odpowiedzi na pytanie nr 19:
Poniżej zestawiamy szacowane ilości robót ziemnych uwzględnione w ofercie:
1. Wykopy
Założono 100% wykorzystania gruntu z wykopu do wbudowania w nasyp, obliczona ilość : 283.247 m3. Wykonawca uwzględnił wykop do utylizacji jako czynność związaną z wymianą gruntu (grunt nieprzydatny do budowy nasypów i innych warstw konstrukcyjnych) - poz. 3 zestawienia.

2. Nasypy
Nasypy z gruntu z wykopu z ulepszeniem założono w ilości: 226.598 m3
Nasypy z gruntu z wykopu bez ulepszenia założono w ilości: 56.649 m3
Nasyp z dokopu założono w ilości: 352.839 m3
3. Wymiana gruntu
Wymian gruntu założono w ofercie w ilości: 77.951 m3

- w odpowiedzi na pytanie nr 22:
Wykonawca założył odprowadzenie wód opadowych i roztopowych pochodzących z projektowanego układu drogowego do odbiorników należących do Skarbu Państwa.

- w odpowiedzi na pytanie nr 28 wykonawca Strabag przedstawił w formie tabelarycznej zestawienie wzmocnień podłoża z podaniem: odcinków podlegających wzmocnieniu, technologii, głębokości dla trasy głównej DK25. Ponadto wyjaśnił, że: *„Dodatkowo zgodnie z wezwaniem przedstawiamy zakładane w kalkulacji koszty jednostkowe dla poszczególnych planowanych do zastosowania rodzajów wzmocnień:*
- wymiana gruntu: 187,89 zł/m3
- konsolidacja: 19,43 zł/m3
- zagęszczanie powierzchniowe: 3,20 zł/m2
- ulepszenie spoiwem: 32,00 zł/m2.”.

- w odpowiedzi na pytanie nr 29 wykonawca Strabag wyjaśnił, że:
„Wykonawca do oferty przyjął konstrukcje nawierzchni, które bazują na rozwiązaniach zawartych w KTKNPiP oraz wymaganiach Zamawiającego opisanych w PFU wraz z załącznikami.
Przyjęte warstwy konstrukcji nawierzchni:
KR6 3 Trasa główna DK25 oraz łącznice węzłów
Górne warstwy konstrukcji:

- *Warstwa ścieralna z SMA 11, gr. 4 cm,*
- *Warstwa wiążąca z AC 16W, gr. 8 cm,*
- *Górna warstwa podbudowy zasadniczej z AC 22P, gr. 16 cm,*
- *Dolna warstwa podbudowy zasadniczej z mieszanki niezwiązanej z kruszywem $C_{90/3}$, gr. 20 cm,*

Wykop - dolne warstwy konstrukcji nawierzchni i ulepszonego podłoża:
G1

- *Podbudowa pomocnicza z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$, gr.15cm,*
- *Grunt rodzimy w wykopie $E_2 \geq 80$ MPa.*

G2

- *Podbudowa pomocnicza z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$, gr. 15cm,*
- *Warstwa mrozoochronna z mieszanki niezwiązanej lub gruntu niewysadzinowego o CBR≥35%, o ile to konieczne w-wa mrozoochronna pełni funkcje w-wy odsączającej o $k_{10} \geq 8$m/dobę gr. 20cm,*
- *grunt rodzimy w wykopie $E_2 \geq 50$ MPa*

G3

- *Podbudowa pomocnicza z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$, gr. 15cm,*
- *Warstwa mrozoochronna z mieszanki niezwiązanej lub gruntu niewysadzinowego o CBR≥35%, o ile to konieczne w-wa mrozoochronna pełni funkcje w-wy odsączającej o $k_{10} \geq 8$m/dobę gr. 20cm,*
- *Warstwa ulepszonego podłoża z gruntu stabilizowanego spoiwem $C_{0.4/0.5}$ oraz ≤2,0 MPa, gr. 20cm*
- *Grunt rodzimy w wykopie $E_2 \geq 35$ MPa.*

G4

- *Podbudowa pomocnicza z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$, gr. 15cm,*
- *Warstwa mrozoochronna z mieszanki niezwiązanej lub gruntu niewysadzinowego o CBR≥35%, o ile to konieczne w-wa mrozoochronna pełni funkcje w-wy odsączającej o $k_{10} \geq 8$m/dob gr. 20cm,*
- *Warstwa ulepszonego podłoża z gruntu stabilizowanego spoiwem $C_{0.4/0.5}$ oraz ≤2,0 MPa, gr. 25cm*
- *Grunt rodzimy w wykopie $E_2 \geq 25$ MPa.*

Nasyp 3 dolne warstwy konstrukcji nawierzchni i grunt nasypowy:

- *Podbudowa pomocnicza z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$, gr. 15cm,*

- *Nasyp zgodny z WWiORB D-02.00.01, D-02.01.01, D-02.03.01, E_2 ≥80 MPa.*
- *Grunt rodzimy w podstawie nasypu, E_2 ≥30 MPa.*

(…)".

W dniu 19 września 2025 roku zamawiający przekazał wykonawcom biorącym udział w postępowaniu informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. oferty złożonej przez wykonawcę Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie.

Odwołujący wniósł odwołanie w dniu 29 września 2025 roku wobec czynności zamawiającego polegającej na dokonaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie.

W dniu 30 września 2025 roku zamawiający przekazał wykonawcom informację o wniesieniu odwołania wraz z jego kopią za pośrednictwem platformy zakupowej zamawiającego.

W dniu 2 października 2025 roku wykonawca Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie (zwany dalej: „Strabag" lub „uczestnik postępowania") zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

Izba ustaliła, że zgłoszenie przystąpienia ww. wykonawcy spełnia wymagania określone w przepisach art. 525 ust. 1 i 2 ustawy Pzp i tym samym stał się on uczestnikiem postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

W dniu 30 października 2025 roku zamawiający złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie w całości.

Także w dniu 30 października 2025 roku wykonawca Strabag - uczestnik postępowania po stronie zamawiającego złożył pismo procesowe wnosząc o oddalenie odwołania.

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

Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności zamawiającego.

Ponadto, Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Opinię dotyczącą potrzeby wykonania warstwy mrozoochronnej w nasypach dla dróg nawierzchni KR1, KR2, KR3, KR4, KR6 sporządzoną przez dr hab. inż. P.M. – Kierownika Katedry Dróg, Mostów, Kolei i Lotnisk Wydziału Budownictwa Lądowego i Wodnego Politechniki Wrocławskiej z dnia 31.10.2025 r., złożoną przez uczestnika postępowania po stronie zamawiającego, Izba wzięła pod uwagę jako opinię prywatną uczestnika.

W ocenie Izby odwołanie należało oddalić.

Ad. 1 - Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez niezasadne jego niezastosowanie oraz zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Strabag, gdy tymczasem oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia, co potwierdziły wyjaśnienia złożone przez tego wykonawcę.

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

Tytułem wstępu, skład orzekający Izby wskazuje, że podziela argumentację odwołującego przywołaną w części wstępnej uzasadnienia odwołania, tj. w pkt II.1.1. pn.: *Uwarunkowania prawne związane z odrzuceniem oferty wykonawcy z uwagi na niezgodność oferty z warunkami zamówienia,* jak i tezy wynikające z przywołanego w tej części rzecznictwa. Także w odniesieniu do uprawnienia zamawiającego, ale i jego obowiązku, do badania oferty pod kątem zgodności z warunkami zamówienia w przypadku prowadzenia postępowania dotyczącego projektów realizowanych w formule „zaprojektuj i wybuduj". Jednak w ocenie Izby, w niniejszej sprawie, nie ziściły się przesłanki do odrzucenia oferty wykonawcy Strabag w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, gdyż odwołujący nie wykazał jednoznacznej sprzeczności treści oferty wykonawcy Strabag z warunkami zamówienia, określonymi w dokumentacji postępowania.

Odwołujący podnosił zarzut niezgodności treści oferty wykonawcy Strabag z warunkami zamówienia w trzech aspektach. Odnosząc się kolejno do każdego z tych aspektów Izba stwierdziła co następuje.

Ad. Zarzut nr 1 lit. a) opisany w *petitum* odwołania:

Istota zarzutu w tym zakresie sprowadzała się do tego, że – zdaniem odwołującego - wykonawca Strabag na etapie ofertowania przyjął możliwość odprowadzania wód opadowych do wszystkich odbiorników należących do Skarbu Państwa, a nie tylko do cieków – wbrew postanowieniom PFU.

W ocenie Izby zarzut jest całkowicie bezpodstawny, w szczególności w świetle wyjaśnień zamawiającego udzielonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia w ramach odpowiedzi na pytania oferentów.

Odwołujący w ramach uzasadnienia powyższego zarzutu powoływał się na treść punktu 2.1.9. PFU, a także na odpowiedzi zamawiającego na pytania oferentów numer 29, 30, 31, 248 i 251 z dnia 7 lutego 2025 roku, które zostały przywołane powyżej. Ponadto, w ramach rozprawy powołał się na odpowiedź na pytanie numer 454 z dnia 27 lutego 2025 roku.

Odwołujący powoływał się ponadto na definicję cieków naturalnych, określoną w art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r., poz. 960), zgodnie z którym: Ilekroć w ustawie jest mowa o:
5) ciekach naturalnych - rozumie się przez to rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami.

Zdaniem odwołującego, wykonawca Strabag w ramach wyjaśnień treści oferty odwołuje się do pojęcia „odbiorników", które mają znaczeniowo szerszy zakres niż pojęcie „cieku", a intencją zamawiającego było ograniczenie w zakresie możliwości odprowadzenia wód opadowych wyłącznie do cieków, co było w tym wypadku obligatoryjnym wymogiem określonym treścią SWZ. Według odwołującego, pozostałe potencjalne odbiorniki wód opadowych w obrębie projektowanej inwestycji stanowią urządzenia melioracyjne (nie cieki) w postaci rowów melioracyjnych, zatem w myśl postanowienia punkt 2.1.9 PFU, nie mogą być do nich odprowadzane wody opadowe pochodzące z projektowanego układu drogowego.

Izba nie zgadza się ze stanowiskiem odwołującego.

Po pierwsze, już z treści samego punktu 2.1.9 PFU wynika, że zamawiający odwołuje się także do pojęcia odbiornika: „*Wody opadowe z dwujezdniowej drogi klasy GP powinny być odprowadzane poprzez zaprojektowane i wykonane elementy systemu odwodnienia do odbiornika wód opadowych (…) a następnie przeanalizuje i uwzględni w dokumentacji projektowej możliwości techniczne odbiorników oraz uzgodni warunki odbioru wód z właścicielem odbiornika. Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa. Jakiekolwiek inne rozwiązania wymagają uprzedniej akceptacji Zamawiającego. Przed zaprojektowaniem systemu odwodnienia należy przeanalizować i uwzględnić, w dokumentacji projektowej, możliwości techniczne odbiorników oraz uzgodnić warunki odbioru wód z właścicielem odbiornika".* Z powyższego wynika, że błędne jest założenie odwołującego, iż zamawiający w punkcie 2.1.9 PFU ograniczył możliwość odprowadzania wód opadowych wyłącznie do cieków naturalnych. Co więcej, nie pojawia się tutaj pojęcie cieku naturalnego w rozumieniu ustawy Prawo wodne. Zamawiający w ten sposób nie zdefiniował pojęcia cieku, którym posługuje się w ramach PFU. A ponadto, jak zostało wspomniane, posługuje się również pojęciem odbiornika, a więc pojęciem, które mieści w sobie również urządzenia melioracyjne.

Wbrew twierdzeniom odwołującego, powołane przez niego odpowiedzi zamawiającego na pytania oferentów, nie potwierdzają zakreślonej przez odwołującego tezy, a mianowicie, że zamawiający dopuszcza odprowadzenie wód opadowych wyłącznie do cieków naturalnych należących do Skarbu Państwa. Wszystkie powołane przez odwołującego wyjaśnienia zamawiającego odnoszą się do kwestii właścicielskich, tj. do możliwości odprowadzenia wód do odbiorników nie będących we władaniu Skarbu Państwa i w tym zakresie zamawiający wyjaśnił, że konieczne jest projektowanie zgodnie z zapisami PFU i obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi. Nie ma w tych wyjaśnieniach jakiegokolwiek odniesienia dotyczącego ograniczenia możliwości projektowania systemu odwodnienia, zakładającego odprowadzenie wód opadowych wyłącznie do cieków naturalnych. Ponadto, istota pytań kierowanych do zamawiającego odnosi się do kwestii właścicielskich odbiorników (możliwości dopuszczenia rozwiązań w oparciu o odbiorniki /cieki nie należące do Skarbu Państwa), a nie do ich rodzajów.

W ocenie Izby kluczowa jest w tym zakresie odpowiedź na pytanie 426, gdzie zamawiający wskazał, że: *„Zamawiający dopuszcza odprowadzanie wód opadowych do cieków/rowów należących do Skarbu Państwa. Tak należy przyjąć na etapie ofertowania. Inne rozwiązania będą na uzasadniony wniosek Wykonawcy procedowane zgodnie z Warunkami Kontraktu.".* Zatem, w ramach tej odpowiedzi zamawiający wprost dopuścił rozwiązanie polegające na odprowadzeniu wód opadowych do cieków i rowów Skarbu Państwa, które to rozwiązanie przyjął wykonawca Strabag w

swojej ofercie.

Odpowiedź na pytanie numer 454, na którą powołał się odwołujący w toku rozprawy – w ocenie Izby - nie stanowi zmiany wyjaśnień zamawiającego udzielonych w odpowiedzi na pytanie numer 426.

Pytanie numer 454 dotyczyło ponownie kwestii właścicielskich: *Czy Zamawiający dopuszcza odprowadzenie wód opadowych do wszystkich odbiorników, które Wykonawca zidentyfikuje na trasie inwestycji.* Zamawiający w odpowiedzi wskazał, że: *Wody opadowe mogą być odprowadzane wyłącznie do cieków należących do Skarbu Państwa. Jakiekolwiek inne rozwiązania wymagają uprzedniej akceptacji Zamawiającego.* Użycie słowa: „cieki" nie stanowi tu doprecyzowania rodzaju odbiornika (jako naturalnego). Z treści dokumentacji postępowania wynika, że zamawiający w istocie zamiennie używa tych pojęć i nie sposób wywodzić z użycia słowa „cieki" w odpowiedzi na pytanie numer 454, że tym samym uchylił wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi na pytanie 426, z których wynika, że pojęcia cieki i rowy są dla niego równoważne. Istota problemu i wyjaśnień dotyczy bowiem tego kto powinien być właścicielem odbiorników, do których kierowane będą wody opadowe.

Z podanych powyżej powodów zarzut podlegał oddaleniu.

Ad. Zarzut nr 1 lit. b) opisany w *petitum* odwołania:

Zdaniem odwołującego wykonawca Strabag przewidział w złożonej ofercie konstrukcję nawierzchni w sposób niezgodny z warunkami zamówienia, bowiem nie przewidział wykonania warstwy mrozoochronnej w odcinkach przebiegających w nasypie.

Powyższe odwołujący wywodził z faktu, że w ramach wyjaśnień treści oferty wykonawca Strabag w przypadku konstrukcji nawierzchni dla trasy głównej (KR6), przyjął na dolne warstwy konstrukcji przebiegające w nasypie wykonanie jedynie warstwy podbudowy pomocniczej z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$, gr.15cm (co wynika z odpowiedzi tego wykonawcy na pytanie numer 29), właściwej dla grupy nośności podłoża G1. Jednocześnie odwołujący podał, że z wyjaśnień wykonawcy Strabag (odpowiedź na pytanie numer 19 w ramach wyjaśnień 1) wynika, że zamierza on wykonać nasyp z materiału antropogenicznego (materiał z wykopu po ulepszeniu spoiwami), a w takim wypadku warstwę tę należy traktować jako ulepszone podłoże gruntowe. W konsekwencji – według odwołującego – nasyp należy traktować jako warstwę ulepszonego podłoża o grubości 20 lub 25 cm (czyli jak dla grupy nośności podłoża G3 lub G4), a następnie zgodnie z typowymi rozwiązaniami katalogowymi należy wykonać warstwę mrozoochronną o grubości 20 cm i na końcu przyjąć podbudowę pomocniczą z mieszanki związanej spoiwem hydraulicznym $C_{5/6}$ o grubości 15 cm. Brak w tym przypadku warstwy mrozoochronnej – świadczy według odwołującego – o niezgodności z pkt. 5.5.7 WWiORBD-02.03.01 [Roboty ziemne. Wykonanie nasypów, v04] zgodnie z którym*: „w przypadku wykonania WUP (Warstwy Ulepszonego Podłoża) z materiału stabilizowanego spoiwami to zgodnie z przytoczonymi powyżej typowymi rozwiązaniami katalogowymi dodatkowo powinna zostać wykonana warstwa mrozoochronna".*

W ocenie Izby także zarzut w tym aspekcie okazał się niezasadny.

Izba stwierdziła, że zarzut w tym zakresie opiera się na założeniach które nie wynikają z odpowiedzi udzielonej przez wykonawcę Strabag na pytanie nr 29. Przede wszystkim nie wynika to, że zamierza on wykonać całość nasypu z gruntu ulepszonego, gdyż nasypy zamierzał wykonać zarówno z gruntu z wykopu z ulepszeniem, jak i bez ulepszenia, co wynika z punktu 2 odpowiedzi na pytanie nr 29:

„2. Nasypy
Nasypy z gruntu z wykopu z ulepszeniem założono w ilości: 226.598 m3
Nasypy z gruntu z wykopu bez ulepszenia założono w ilości: 56.649 m3".

Po drugie, odwołujący powołał się na punkt 5.5.7 WWiORB D-02.03.01, stanowiący, że: *„w przypadku wykonania WUP (Warstwy Ulepszonego Podłoża) zmateriału stabilizowanego spoiwami to zgodnie z przytoczonymi powyżej typowymi rozwiązaniami katalogowymi dodatkowo powinna zostać wykonana warstwa mrozoochronna" (…),* który to punkt dotyczy wykonania górnej warstwy nasypów.

Na podstawie złożonych wyjaśnień Strabag nie sposób stwierdzić w sposób jednoznaczny, że zamierza on wykonać konstrukcję nawierzchni niezgodnie z wymaganiami, określonymi w dokumentacji postępowania. Przede wszystkim, zasadnie zwracał uwagę uczestnik postępowania Strabag na to, że należy odróżnić konstrukcję nawierzchni od podłoża gruntowego, a w istocie zarzut odwołującego polega na tym, że według odwołującego wykonawca błędnie przyjął kategorię nośności podłoża G1, a nie G3 czy G4. Nie sposób też stwierdzić na podstawie złożonych przez wykonawcę Strabag wyjaśnień treści oferty, że zamierza on wykonać górne warstwy nasypu z innego gruntu niż

niewysadzinowy, który zostanie ulepszony poprzez stabilizację spoiwem o właściwościach, które pozwolą na zaliczenie tej warstwy do grupy nośności podłoża G1.

Izba nie miała podstaw by nie dać wiary argumentacji przedstawionej przez uczestnika postępowania odwoławczego, że założył on w ofercie wykonanie górnej warstwy nasypu, która znajduje się w strefie podłoża gruntowego nawierzchni z gruntów niewysadzinowych o parametrach pozwalających osiągnąć grupę nośności G1, a zatem bez konieczności wykonania warstwy mrozoochronnej. Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że grupę nośności podłoża ustala się również na podstawie oceny wartości wtórnego modułu odkształcenia E2. Zasadnie wykonawca Strabag wskazywał, że dla Górnej Warstwy Nasypu minimalna wartość tego modułu wynosi 50 MPa., tymczasem wykonawca Strabag założył uzyskanie na tej warstwie wtórnego modułu odkształcenia E2 ≥ 80 MPa, jak dla podłoża G1, które to założenie wynika z treści odpowiedzi udzielonej na pytanie nr 29.

Mając powyższe na uwadze Izba oddaliła ww. zarzut.

Ad. Zarzut nr 1 lit. c) opisany w *petitum* odwołania:

Ponadto, odwołujący wywodził niezgodność oferty wykonawcy Strabag z warunkami zamówienia z tego – iż w jego ocenie – wykonawca założył niezgodne z SWZ technologie wzmocnienia, tj. nie założył pełnej wymiany gruntów w stanie miękkoplastycznym lub w ogóle nie założył wymiany, a jedynie przyjął ulepszenie spoiwem, co jest technologią niezgodną z warunkami zamówienia określonymi przez zamawiającego. Odwołujący zarzut opierał m.in. na treści punktu 1.2. WWiORB nr D-02.01.01B v04 [Wzmocnienie podłoża gruntowego. Wymiana gruntów], zgodnie z którym wzmocnienie podłoża gruntowego poprzez wymianę gruntów dokonuje się w przypadku występowania w warstwach wierzchnich gruntów słabonośnych, między innymi gruntów spoistych w stanie miękkoplastycznym. Według odwołującego, Strabag założył niezgodne z SWZ technologie wzmocnienia, tj. nie założył pełnej wymiany gruntów w stanie miękkoplastycznym lub w ogóle nie założył wymiany, a jedynie przyjął ulepszenie spoiwem, co jest technologią niezgodną z warunkami zamówienia.

Izba uznała powyższy zarzut za bezzasadny.

Przede wszystkim Izba uznała za słuszną argumentację zamawiającego i uczestnika postępowania, że sposób doboru technologii wzmocnienia nie został określony w PFU w związku z powyższym leży w kompetencjach wykonawcy, co potwierdza odpowiedź zamawiającego na pytanie nr 600, gdzie zamawiający wskazał, że nie narzuca technologii wzmocnienia wgłębnego podłoża. Oferent zadał pytanie: *Jakie technologie wzmocnienia wgłębnego podłoża dopuszcza Zamawiający?* W odpowiedzi z dnia 17 lutego 2025 roku zamawiający wyjaśnił, że: *Zamawiający nie narzuca technologii wzmocnienia wgłębnego podłoża.*

Tym samym nie sposób mówić o przyjęciu przez wykonawcę Strabag technologii niezgodnej z warunkami zamówienia. Ostatecznie dopiero na etapie projektowania nastąpi dobór metody wzmocnienia podłoża gruntowego.

Ponadto, Izba podziela stanowisko uczestnika, iż odwołujący powołał się w ramach zarzutu na Wytyczne wykonania badań podłoża gruntowego na potrzeby budownictwa drogowego (Zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 27.06.2019 r.), które odnoszą się do oceny warunków geologiczno-inżynierskich, natomiast nie odnoszą się wprost do wymagań zamawiającego w zakresie projektowania rozwiązań geotechnicznych.

Mając powyższe na uwadze Izba oddaliła ww. zarzut.

W konsekwencji Izba oddaliła również zarzut naruszenia:
- art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp poprzez niezasadne uznanie, że oferta złożona przez Strabag jest zgodna z warunkami zamówienia w konsekwencji, dokonanie wyboru oferty złożonej przez tego wykonawcę jako najkorzystniejszej w Postępowaniu, pomimo że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia (co potwierdziły wyjaśnienia złożone przez Strabag w toku Postępowania);
a także:
- art. 16 ust. 1 Pzp poprzez prowadzenie niniejszego Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości

Wobec powyższego Izba oddaliła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 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 2020 r. poz. 2437).

Stosownie do § 8 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia: w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący.

W oparciu o powyższe Izba obciążyła odwołującego kosztami postępowania odwoławczego i zaliczyła w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, a także kwoty po 3600 zł poniesione przez odwołującego i zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.

Mając powyższe na uwadze Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……..……