

WYROK

Warszawa, dnia 25 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Elżbieta Dobrenko
Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 października 2025 r. przez wykonawcę Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie w postępowaniu prowadzonym przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu przy udziale wykonawców:

- 1) Izbruk Zakład Ogólnobudowlany Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dziejicach,
- 2) Colas Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pałędziu, zgłaszających przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, ofert wykonawców: Izbruk Zakład Ogólnobudowlany Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dziejicach oraz Colas Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pałędziu.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600,00 złotych (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), obejmującą poniesiony przez odwołującego koszt wynagrodzenia pełnomocnika.
3. Zasądza od zamawiającego – Wielkopolskiego Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu na rzecz wykonawcy Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie kwotę 13 600,00 złotych (trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy).

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 4367/25

Uzasadnienie

Zamawiający Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, dalej: „zamawiający” prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym pn.: „Rozbudowa skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 310 (Aleje Solidarności) z drogą gminną nr 600391P (ul. Sikorskiego) w m. Śrem”, dalej: „postępowanie”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 16 lipca 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00329241.

13 października 2025 r. wykonawca Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie, dalej: „odwołujący” wniósł odwołanie na czynności i zaniechania zamawiającego podjęte w postępowaniu, polegające na:

- wadliwej czynności badania i oceny ofert,
- wadliwej czynności badania i oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy Izbruk Zakład Ogólnobudowlany Sp. z o.o., dalej: „Izbruk”,
- zaniechaniu odrzucenia oferty Izbruk, w sytuacji gdy wykonawca ten wezwany do złożenia wyjaśnień istotnych części składowych wyceny nie udowodnił, że zaoferowana przez tego wykonawcę cena jednostkowa w poz. 25 TER Branży drogowej: „Rozebranie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych z lepiszczem smołowym z wywiezieniem materiałów z terenu rozbiórki, z oczyszczaniem, załadunkiem i wyładunkiem – wywóz i utylizacja w zakresie Wykonawcy” nie jest rażąco niska, w tym samym nie wywiązał się z ciężarem obalenia domniemania

rażąco niskiej ceny tej pozycji,

- zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Izbruk pomimo, że zawiera ona rażąco niską cenę w zakresie istotnej części składowej, tj. poz. 25 TER Branży drogowej,
- zaniechaniu odrzucenia oferty Izbruk w sytuacji, gdy Izbruk wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie zgodności wyceny ofertowej z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz kosztów zabezpieczenia społecznego, nie złożył jakichkolwiek wyjaśnień oraz nie przedłożył jakichkolwiek dowodów co do wskazanych aspektów określonych przez zamawiającego w wezwaniu z dnia 29.09.2025 r., jak też nie przedłożył kosztorysu szczegółowego odnoszącego się do cen jednostkowych do których wyjaśnienia wyceny został wezwany przez zamawiającego,
- zaniechanie odrzucenia oferty Colas, w sytuacji gdy cena jednostkowa w poz. 25 TER Branży drogowej: „Rozebranie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych z lepiszczem smołowym z wywiezieniem materiałów z terenu rozbiórki, z oczyszczaniem, załadunkiem i wyładunkiem – wywóz i utylizacja w zakresie Wykonawcy” jest rażąco niska i nie pozwala na pokrycie kosztów wykonania robót objętych tą pozycją, a z wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez tego wykonawcę i udostępnionych odwołującemu wynika, że Colas nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny poz. 25 TER Branży drogowej,
- dokonania wyboru oferty wykonawcy Izbruk jako najkorzystniejszej w postępowaniu pomimo, że oferta tego wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu z uwagi na to, że zawiera rażąco niską cenę, jak też nie odrzuceniu oferty Colas pomimo, że ta zawiera niską cenę,

ewentualnie na wypadek uznania, że wobec nieodtajnienia przez zamawiającego załączników do wyjaśnień Colas z dnia 01.10.2025 roku, zarzut zaniechania odrzucenia oferty Colas nie mógł być skutecznie postawiony:

- zaniechania przekazania (udostępnienia) i ujawnienia (odtajnienia) załączników do wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę Colas Polska Sp. z o.o., dalej: „Colas” w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z dnia 29.09.2025 r. w trybie 224 ust. 1 ustawy Pzp,
- bezpodstawnym uznaniu, że informacje zawarte w załącznikach do wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Colas w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z dnia 29.09.2025 r. w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,
- przeprowadzenie postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasady jawności postępowania z uwagi na uniemożliwienie odwołującemu – na skutek działań i zaniechań wskazanych powyżej – weryfikacji procesu badania oferty Colas w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp w zw.

z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Izbruk z powodu rażąco niskiej ceny:

a)w sytuacji, gdy oferta Izbruk w zakresie istotnej części składowej, tj. poz. 25 TER branży drogowej zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i nie ma możliwości wykonania robót objętych tą pozycją za zaoferowana przez Izbruk cenę

a wyjaśnienia przedstawiona przez Izbruk w piśmie z dnia 01.10.2025 r. nie uzasadniają i nie udowadniają wskazanej ceny, a tym samym wykonawca nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowodzenia, że istotna część składowa oferty nie zawiera rażąco niskiej ceny (a tym samym zamawiający dokonał błędnej i dowolnej oceny wyjaśnień złożonych przez wykonawcę),

b)wykonawca Izbruk nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez zamawiającego w wezwaniu z dnia 29.09.2025 r., w szczególności nie wyjaśnił i nie udowodnił, że jego oferta jest zgodna z przepisami kosztów pracy, oraz z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującym w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, pomimo wezwania zamawiającego w ww. zakresie, jak też nie przedstawił w wyjaśnieniach z dnia 01.10.2025 r. roku kalkulacji szczegółowej ceny jednostkowych, do których wyjaśnienia wezwany został przez zamawiającego,

2)art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Colas z powodu rażąco niskiej ceny, w sytuacji, gdy oferta Colas w zakresie istotnej części składowej, tj. poz. 25 TER branży drogowej zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i nie pozwala na pokrycie kosztów wykonania robót objętych tą pozycją,

a z wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez tego wykonawcę, które zostały udostępnione odwołującemu wynika, że Colas nie obalił rażąco niskiej ceny poz. 25 TER,

w konsekwencji ww. zarzutów:

3)art. 239 ust. 1 Pzp, art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez:

a) wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty złożonej przez wykonawcę Izbruk, pomimo, że wskazana oferta powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę, jak też nieodrżucenie oferty Colas, ewentualnie na wypadek uznania, że wobec nieodtajnienia przez zamawiającego załączników do wyjaśnień Colas z dnia 01.10.2025 roku (w tym biorąc w szczególności pod uwagę treść wskazanych dokumentów) zarzut zaniechania odrzucenia oferty Colas jest przedwczesny:

a) błędnej i niedostatecznej ocenie uzasadnienia zastrzeżenia przez Colas jako tajemnicy przedsiębiorstwa załączników do wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych na wezwanie zamawiającego z dnia 29.09.2025 r. na podstawie art. 224 ust. 1 i ustawy Pzp (oraz informacji w nich zawartych) i uznania, że ww. zastrzeżenie jest skuteczne i uzasadnione, i w następnie tego:

b) zaniechanie przekazania (udostępnienia) i ujawnienia (odtajnienia) załączników do wyjaśnień złożonych przez Colas w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z dnia 29.09.2025 r. w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp i informacji w nich zawartych,

c) naruszenie zasady jawności, przejrzystości i uczciwej konkurencji poprzez ograniczenie innym wykonawcom, w tym odwołującemu, możliwości weryfikacji, czy wyjaśnienia rażąco niskiej ceny były rzeczowe i prawidłowe, a Colas wywiązał się z ciężaru dowodzenia, że istotna część składowa wyceny w poz. 25 TER nie jest rażąco niska w konsekwencji ww. zarzutów:

a) wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty złożonej przez wykonawcę Izbruk, pomimo, że wskazana oferta powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę,

b) przeprowadzenie postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasady jawności postępowania z uwagi na uniemożliwienie odwołującemu – na skutek działań i zaniechań wskazanych powyżej weryfikacji prawidłowości procesu badania i oceny przez zamawiającego oferty Colas w trybie art. 224 ust. 1 (rażąco niska cena oferty).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu dokonania następujących czynności:

- 1) unieważnienie czynności wyboru oferty złożonej przez wykonawcę Izbruk jako oferty najkorzystniejszej,
- 2) odrzucenie oferty Izbruk z powodu rażąco niskiej ceny jednostkowej pozycji nr 25 TER oraz nieudzielenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w oczekiwanym przez zamawiającego zakresie,
- 3) odrzucenie oferty Colas z powodu rażąco niskiej ceny jednostkowej pozycji nr 25 TER,
- 4) powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w postępowaniu z wyłączeniem oferty Izbruk i Colas,

ewentualnie w przypadku uznania przedwczesności zarzutu dotyczącego braku odrzucenia oferty Colas z uwagi na rażąco niskiej ceny istotnej części składowej pozycji 25 TER:

- 5) unieważnienie czynności wyboru oferty złożonej przez wykonawcę Izbruk jako najkorzystniejszej,
- 6) odrzucenie oferty Izbruk z powodu rażąco niskiej ceny jednostkowej pozycji nr 25 TER oraz nieudzielenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w oczekiwanym przez zamawiającego zakresie,
- 7) odtajnienie i udostępnienia odwołującemu załączników do wyjaśnień Colas z dnia 01.10.2025 r.,
- 8) powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w postępowaniu z wyłączeniem oferty Izbruk.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz stanowisk stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, a odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Wykonawca jest podmiotem, który złożył ofertę w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosili wykonawcy: Izbruk Zakład Ogólnobudowlany Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dziedzicach oraz Colas Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Palędziu, dalej: „przystępujący Izbruk” oraz „przystępujący Colas” lub „przystępujący”.

Zgłoszenia spełniały warunki określone w art. 525 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający – piśmie z 8 września 2025 r. wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego kosztów postępowania.

Przystępujący wnieśli o oddalenie odwołania w zakresie zarzutów dotyczących złożonych przez nich ofert.

Izba zaliczyła do materiału dowodowego sprawy dokumenty pochodzące z akt sprawy odwoławczej oraz złożone przez odwołującego i uczestników w toku postępowania odwoławczego.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia pn.: „Rozbudowa skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 310

(Aleje Solidarności) z drogą gminną nr 600391P

(ul. Sikorskiego) w m. Śrem”.

Zgodnie z pkt 15.4. SWZ, wraz z ofertą należało złożyć m.in. Tabelę elementów rozliczeniowych (TER) i zbiorcze zestawienie kosztów (ZZK), stanowiące nierozłączną część formularza oferty.

W pkt 17. OPIS SPOSOBU OBLICZENIA CENY OFERTY SWZ przewidziano:

17.1. W Tabeli elementów rozliczeniowych/kosztorysach ofertowych Wykonawca określi ceny jednostkowe netto oraz wartości netto, stanowiące iloczyn ceny jednostkowej i ilości jednostek, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku dla wszystkich pozycji w nim wymienionych.

W cenie jednostkowej netto Wykonawca musi uwzględnić wszystkie koszty wymienione w podstawie płatności określonej w odpowiedniej ST przypisanej danej pozycji oraz w ST Wymagania Ogólne oraz musi stanowić sumę wszystkich planowanych do poniesienia kosztów dla tej pozycji. Elementów składowych ceny jednostkowej danej pozycji nie można przenosić do innych pozycji elementów rozliczeniowych.

17.2. Wykonawca zsumuje wszystkie pozycje w Tabelach elementów rozliczeniowych (kosztorysach) i przeniesie sumy do zbiorczego zestawienia kosztów. Następnie zsumuje wszystkie pozycje zbiorczego zestawienia kosztów i doda kwotę rezerwową na roboty nieprzewidziane w wysokości określonej w tej tabeli oraz podatek VAT. Tak wyliczoną cenę oferty Wykonawca wpisze do druku oferty. Wszystkie wartości wyrażone w PLN należy podać z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

17.3. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w Tabeli Elementów Rozliczeniowych. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić zmian do Tabeli Elementów Rozliczeniowych. Wszystkie błędy ujawnione na rysunkach, w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (SST) oraz w Tabeli Elementów Rozliczeniowych Wykonawca winien zgłosić Zamawiającemu przed terminem określonym w pkt 12.9.

17.4. Cena oferty winna obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia w tym również wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu, o których mowa w Tomach II-IV niniejszej SWZ.

Zamawiający w odpowiedzi na wniosek o wyjaśnienie treści SWZ 8 sierpnia 2025 r. udzielił następującej odpowiedzi na pytanie nr 2:

„Z uwagi na dużą różnicę w cenie wywozu i utylizacji destrukcji ze smołą i bez smoły, prosimy o rozbieżność pozycji nr 29 TER Roboty drogowe: na wywóz i utylizację destruktu bez smoły oraz na wywóz i utylizację destruktu ze smołą – zgodnie z ilościami podanymi w pozycjach 25-28 TER.

Odpowiedź:

Zamawiający w dniu 06.08.2025 r. przekazał skorygowaną TER w zakresie rozbiórki nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych.”

Poz. 25 TER Branża drogowa obejmowała: Rozebranie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych z lepiszczem smołowym z wywiezieniem materiałów z terenu rozbiórki,

z oczyszczeniem, załadunkiem i wyładunkiem - wywóz i utylizacja w zakresie Wykonawcy, wskazano w niej ilość 363 m³.

Poz. 27 TER dotyczyła: Rozebrania nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych

z lepiszczem asfaltowym z wywiezieniem materiałów z terenu rozbiórki, z oczyszczeniem, załadunkiem i wyładunkiem - wywóz i utylizacja w zakresie Wykonawcy z ilością 418,3 m³.

Zamawiający w toku postępowania udostępnił wykonawcom Opinię geotechniczną

z dokumentacją badań podłoża gruntowego”, opracowaną przez mgr W.S. oraz mgr M.F. z listopada 2023 r., z której wynikało, że lepiszcze smołowe może występować w trzech próbkach.

29 września 2025 r. zamawiający wezwał przystępującego Izbruk, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień na rażąco niski koszt cen jednostkowych istotnych części składowych zamówienia w pozycjach: poz. 25, poz. 55, poz. 56, poz. 57, poz. 58, poz. 59.

Zamawiający zwrócił się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny, w szczególności:

1) wybranych rozwiązań technicznych związanych z realizacją robót budowlanych;

2) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

3) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

4) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym

realizowane jest zamówienie;

5) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;

6) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Zamawiający zażądał przedstawienia wyjaśnień, szczegółowej kalkulacji ceny oferty, uwzględniającej ww. aspekty wraz z dowodami potwierdzającymi prawidłowość przyjętych

w kalkulacji założeń i kosztów, w szczególności dotyczącej:

a) kosztów wynagrodzeń osób biorących udział w realizacji zamówienia powiększonych

o obowiązujące składki na ubezpieczenia społeczne i podatki, itp., z uwzględnieniem ww. pkt 2 i 4;

b) kalkulacji kosztów materiałów, niezbędnych do wykonania zamówienia,

c) kalkulacji kosztów związanych z wykorzystaniem sprzętu służącego do wykonania zamówienia,

d) kalkulacji pozostałych kosztów wykonania przedmiotu zamówienia (koszty transportu

i łączności, BHP, ubezpieczenia, itp.),

e) wysokości spodziewanego zysku z tytułu realizacji zamówienia.

1 października 2025 r. przystępujący Izbruk złożył wyjaśnienia wraz z załącznikami zastrzegając jako tajemnica przedsiębiorstwa informacje zawarte w wyjaśnieniach oraz załączonych do nich dokumentach (wszystkie załączniki).

9 października 2025 r. wyjaśnienia przystępującego Izbruk wraz z załącznikami cen jednostkowych zostały udostępnione odwołującemu na jego wniosek.

Zamawiający wezwał do wyjaśnienia ceny jednostkowej istotnej części składowych zamówienia w poz. 25 TER również przystępującego Colas.

1 października 2025 r. przystępujący Colas złożył wyjaśnienia wraz z załącznikami zastrzegając jako tajemnicę przedsiębiorstwa: Załącznik nr 1 – Tabela Elementów Scalonych,

Załącznik nr 2 – Oferta podwykonawcy, Załącznik nr 5 – Zaświadczenie dot. wynagrodzeń pracowników, Załącznik nr 6a – Regulamin Pracy, umowy o pracę, Załącznik nr 6b – Regulamin Korzystania ze sprzętów IT, Załącznik nr 6c – Plan Zapewnienia Bezpieczeństwa (oryginał w języku angielskim oraz tłumaczenie), Załącznik nr 8 – Wykaz stawek sprzętu CPL 2025.

6 października 2025 r. zamawiający dokonał wyboru oferty przystępującego Izbruk jako oferty najkorzystniejszej.

Zarzut nr 1 i nr 2

Zgodnie z przepisem 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.

Stosownie do art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, natomiast ust. 6 ww. artykułu stanowi, że odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Przepis art. 16 pkt 1 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Izba uznała zarzut nr 1 odwołania za uzasadniony ze względu na następującego okoliczności:

Zamawiający wezwał, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, zarówno przystępującego Izbruk, jak również przystępującego Colas do wyjaśnienia ceny jednostkowej istotnej części składowej oferty w pozycji 25 TER Branża drogowa.

Z wezwaniem do wyjaśnienia istotnej części składowej ceny oferty związane są określone konsekwencje.

Po pierwsze w związku z wezwaniem wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny/jej istotnych części składowych powstaje domniemanie istnienia takiej ceny/jej istotnych części składowych w ofercie tego wykonawcy.

Po drugie, to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania, że cena jego oferty/jej istotna część składowa nie zawiera rażąco niskiej ceny. Powyższy obowiązek wynika wprost z przepisu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp.

W ocenie Izby przystępujący nie sprostali temu obowiązkowi.

Izba wskazuje, że niezrozumiałe i nieprawidłowe jest stanowisko zamawiającego w powyższej kwestii. Zamawiający w piśmie z 12 listopada 2025 r. wskazywał, że: podstawą faktyczną wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie

zaferowanej ceny jest okoliczność, iż cena jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przez wszczęciem postępowania. W postępowaniu będącym przedmiotem postępowania nie zachodziła wskazana okoliczność, ponieważ wartość zamówienia wynosiła 8 620 189,74 zł. Wszystkie oferty zawierały ceny na zbliżonym poziomie, również w stosunku do wartości przyjętej przez zamawiającego. Tym samym należało przyjąć, że cen zawarte w ofertach są cenami rynkowymi, co potwierdza realne wykonanie

w powyższych kwotach przedmiotowego zamówienia. W sytuacji, w której ceny obu przystępujących nie noszą znamion ceny rażąco niskiej, jakiegokolwiek wątpliwości w zakresie tego, czy przystępujący wyjaśnili wszystkie elementy ceny oferty, pozostają bez znaczenia dla ceny oferty. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający jest obowiązany odrzucić ofertę, która zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. w sytuacji, w której zaferowana cena nie jest rażąco niska, nawet niedostateczne wyjaśnienie niektórych elementów ceny oferty nie uzasadnia odrzucenia oferty.

Zamawiającego skierował wezwania do przystępującego Izbruk i Colas na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, a zatem powinien dokonać oceny złożonych przez przystępujących wyjaśnień.

Warunkiem skorzystania przez zamawiającego z wezwania do wyjaśnień jest sytuacja, gdy to właśnie u zamawiającego, a nie innego wykonawcy, powstanie podejrzenie, że zaferowano rażąco niską cenę.

Zamawiający w wezwaniach z 29 września 2025 r. wprost wskazywał, że wyjaśnieniu podlega istotna część składowa ceny oferty zawarta w poz. 25 TER, natomiast w odpowiedzi na odwołanie zamawiający obecnie twierdzi, że roboty w poz. 25 TER ze względu na ich ilość nie stanowią znaczącej wartości w całości kalkulacji przedstawionej przez oferentów.

Powyższa okoliczność została również podniesiona w pismach przez obu przystępujących, którzy jednak nie kwestionowali wezwań i złożyli wyjaśnienia.

Izba wskazuje, że złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, powinny być konkretne, rzetelne, a także poparte odpowiednimi dowodami, które potwierdzają realność zaferowanej ceny oraz przyjętych w kalkulacji założeń.

W ocenie Izby, wyjaśnienia złożone przez przystępujących Izbruk i Colas nie odpowiadały wskazanym powyżej założeniom.

Po pierwsze przystępujący zakwestionowali ilość robót drogowych w poz. 25 TER w ilości 363 m³, jak również, przyjęli jej wartość tak jak w przypadku destruktu nie zawierającego smoły, pomimo, pozycje te obejmowały oddzielnie wywóz i utylizację destruktu bez smoły oraz wywóz i utylizację destruktu ze smołą z uwagi na różnicę w cenie wywozu i utylizacji. Przystępujący Izbruk w piśmie z 20 listopada 2025 r. powołując się na przedstawioną przez zamawiającego Opinię geotechniczną z dokumentacją badań podłoża gruntowego, wskazywał (str. 5 pisma): „kontynuując wątek zawyżenia przez Odwołującego kosztów realizacji prac objętych poz. 25 TER nie sposób zgodzić się z nim, że podana w poz. TER wartość 363m³ stanowi ilość destruktu z lepiszczem smołowym, który na pewno podlegał będzie utylizacji w trakcie realizacji zamówienia.”, „W rzeczywistości ostateczna wielkość destruktu

z lepiszczem smołowym ustalona zostanie na etapie realizacji zamówienia oraz może ona wynosić 363m³, ale może wynosić również mniej (co wydaje się być scenariuszem bardziej realnym w związku z informacjami podanymi w przywołanej opinii)”.

Przystępujący Izbruk wskazał dalej, że dokonując wyceny prac ujętych w poz. 25 TER dysponował ofertą podmiotu MAT-BUD D.M. Usługi Ogólnobudowlane na transport i utylizację urobku ze stawką 12,00 zł netto. Podmiot ten składając przystępującemu ofertę zapewnił go, że ww. stawkę przyjął w oparciu m.in. o zleczone przez siebie badania próbki destruktu asfaltowego w laboratorium LBT Sp. z o.o. Niemniej przystępujący Izbruk, jak wskazał, przy określeniu ceny całkowitej oferty wziął pod uwagę Opinię geotechniczną

z dokumentacją badań podłoża gruntowego, zleconą przez zamawiającego.

Przystępujący ostatecznie stwierdził, że: - przyjął w poz. 25 TER cenę jednostkową na poziomie 30,00 zł netto, gdzie koszt transportu i utylizacji założył na poziomie 12,00 zł netto, opierając się na ofercie podmiotu MAT-BUD D.M. Usługi Ogólnobudowlane oraz

- równolegle bazując na ofercie z 7 sierpnia 2025 r. Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

z siedzibą w Koninie na utylizację odpadu o kodzie 17 03 01* mieszanki bitumiczne zawierające smołę za stawkę 340 zł netto/Mg, uwzględnił w cenie oferty koszty utylizacji destruktu asfaltowego z lepiszczem smołowym nawet w ilości 363m³ w poz. Roboty nieprzewidziane 5% TER.

Izba wskazuje, że przystępujący nie wyjaśnił zarówno w złożonych wyjaśnieniach istotnej części składowej, jak i swoim piśmie z 20 listopada 2025 r., dlaczego należało pominąć ilość robót drogowych w wskazanych w poz. 25 TER, i oprzeć

się na Opinii geotechnicznej

z dokumentacją badań podłoża gruntowego”, lub własnych badaniach i z których postanowień dokumentów postępowania powyższa okoliczność wynika.

Izba wskazuje, że na wykazanie zasadności swoich twierdzeń przystępujący przedłożył dokumenty: załączniki nr 1 – 3 do pisma z 20 listopada 2025 r. Jednakże dokumentami powyższymi nie dysponował zamawiający przy ocenie wyjaśnień.

Izba wskazuje, że nie jest jasne, jakiej ilości destruktu asfaltowego z lepiszczem smołowym dotyczyła kalkulacja przystępującego Izbruk w poz. 25 TER, ponieważ jak wskazał w piśmie

z 20 listopada 2025 r. koszty utylizacji destruktu asfaltowego z lepiszczem smołowym nawet w ilości 363m³ zostały ujęte przez przystępującego w poz. pn. „Roboty nieprzewidziane 5%”.

Izba wskazuje, że zgodnie z pkt 17.1. SWZ zdanie ostatnie: *Elementów składowych ceny jednostkowe danej pozycji nie można przenosić do innych pozycji elementów rozliczeniowych.*

Izba wskazuje również, iż pomimo twierdzeń przystępującego Izbruk, iż oferta podmiotu MAT-BUD D.M. Usługi Ogólnobudowlane obejmuje transport i utylizację destruktu z lepiszczem smołowym, oferta ww. podmiotu, zgodnie z jej treścią, obejmowała tylko cenę za utylizację (oferta MAT-BUD D.M. Usługi Ogólnobudowlane z 29.10.2025 r. – w dokumentacji postępowania).

Nadto jak zwrócił uwagę odwołujący, koszt utylizacji destruktu ze smołą jest wysoki również

z uwagi na konieczność poniesienia przez podmiot wykonujący utylizację opłaty za korzystanie ze środowiska w wysokości 95,87 zł za tonę (stawka na rok 2026 opłaty za umieszczenie na składowisku odpadu o kodzie 17.03.01 Mieszanki bitumiczne zawierające smołę.)

Wobec powyższego cena utylizacji destruktu ze smołą w wysokości 12 zł netto wskazana przez przystępującego Izbruk, nie pokryje tych kosztów.

Odwołujący wskazywał również, że podmiot MAT-BUD nie posiada wpisu do rejestru BDO – podmiotów posiadających zezwolenia w zakresie gospodarki odpadami.

Zamawiający podkreślił w piśmie – odpowiedzi na odwołanie z 12 listopada 2025 r. jak istotne było właściwe postępowanie z destruktem zawierającym smołę: „Wszyscy Oferenci biorący udział w przetargu musieli zdawać sobie sprawę, że pofrez z zawartością smoły jest odpadem niebezpiecznym o kodzie 17 01 01 nie spełniającym wymagań Rozporządzenia ministra Klimatu i Środowiska w sprawie szczegółowych warunków statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego Dz.U.2021 poz.2468 i nie może zostać wykorzystany do wykonania innych robót na budowie. Może zostać jedynie odebrany i zutylizowany przez firmy posiadające zezwolenia na gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi. Nieuprawnione przekazanie tych odpadów jest nielegalne. Zamawiający będzie wymagał dowodu przekazania tego pofrezu właśnie do takiej firmy.”

Jeśli chodzi o podnoszony przez odwołującego zarzut niezłożenia przez Izbruk kosztorysu szczegółowego oraz niewyjaśnienia przyjętych kosztów pracy (wynagrodzeń) oraz zgodności oferty z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia oraz zabezpieczenia, Izba miała na uwadze fakt, iż przystępujący w odpowiedzi na żądanie złożenia wyjaśnień w zakresie ceny jednostkowej poz. 25 TER przedstawił m. in. kalkulację ceny oferty, Deklarację Rozliczeniową ZUS-DRA za sierpień 2025 r. – załącznik nr 5 i Harmonogram robót (seryjna organizacja pracy) – załącznik nr 7, to jednak wyjaśnienia przystępującego nie zawierają informacji dotyczących kosztów pracy czy zgodności oferty z przepisami o zabezpieczeniu społecznym.

Jeśli chodzi o wyjaśnienia złożone przez przystępującego Colas w części niezastrzeżonej jako tajemnica przedsiębiorstwa, Izba miała na uwadze, że również ten przystępujący skalkulował cenę za utylizację destruktu ze smołą i bez smoły na tym samym poziomie.

Natomiast jeśli chodzi o konieczność poniesienia opłat za korzystanie ze środowiska, to przystępujący Colas, pomimo świadomości konieczności jego poniesienia, potraktował ten koszt jako orientacyjny. Jak wynika z jego wyjaśnień:

„Rzeczywisty koszt utylizacji odpadu destruktu zawierającego lepiszcze smołowe zależy od zawartości węglowodorów aromatycznych i bez przeprowadzenia szczegółowych badań mieszanki mineralno-bitumicznej nie jest możliwy do ustalenia. Zatem każdy z oferentów musiał przygotować ofertę z uwzględnieniem ryzyka wystąpienia zakładanej ilości węglowodorów aromatycznych. W metodologii kalkulacji ofert COLAS, ryzyka związane z realizacją kontraktu są uwzględniane wraz z kosztami pośrednimi, spodziewanym zyskiem i pozostałymi narzutami we wszystkich pozycjach kosztorysu ofertowego.

Ponadto zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 6 sierpnia 2025 r.

w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2026 r. jednostkowa stawka opłaty za umieszczenie na składowisku odpadu o kodzie 17.03.01 „Mieszanki bitumiczne zawierające smołę” to 95,87 za tonę.

Jednocześnie również ten koszt należy traktować orientacyjnie, ponieważ w przedmiotowym postępowaniu Zamawiający nie określił kodów odpadów przewidzianych do rozbiórki. Bez szczegółowych badań nie sposób ustalić, czy całość

mieszanki uwzględnionej w 25. Pozycji kosztorysu branży drogowej będzie podlegać utylizacji jako odpad o kodzie 17.03.01 z uwagi na niedołączenie do dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia szczegółowych badań mieszanek mineralno-bitumicznych w istniejącej nawierzchni oraz brak szczegółowej informacji o zawartości węglowodorów aromatycznych w mieszance zawierającej wg przedmiaru smołę, COLAS podjął decyzję o wyrównaniu ceny ofertowej poz. 25 i poz. 26 kosztorysu ofertowego branży drogowej. Na etapie przygotowania oferty otrzymaliśmy od podwykonawcy zapewnienie o uwzględnieniu w ofercie podwykonawczej wszystkich kosztów utylizacji wynikających z przepisów ustawy o odpadach.”

Izba ponownie przywołuje w tym miejscu stanowisko zamawiającego: „Wszyscy Oferenci biorący udział w przetargu musieli zdawać sobie sprawę, że poprez z zawartością smoły jest odpadem niebezpiecznym o kodzie 17 01 01 nie spełniającym wymagań Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie szczegółowych warunków statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego Dz.U.2021 poz.2468 i nie może zostać wykorzystany do wykonania innych robót na budowie. Może zostać jedynie odebrany i zutylizowany przez firmy posiadające zezwolenia na gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi. Nieuprawnione przekazanie tych odpadów jest nielegalne. Zamawiający będzie wymagał dowodu przekazania tego poprezu właśnie do takiej firmy.”

Powyższy fragmentu wyjaśnień przystępującego Colas nie usuwa wątpliwości, czy wykonawca uwzględnił w poz. 25 TER wszystkie koszty związane z rozbiórką nawierzchni zawierającej smołę, a wobec powyższego, cena jednostkowa w ww. pozycji zawiera wszystkie koszty.

Przystępujący nie przedstawił rzetelnych wyjaśnień w powyższym zakresie, oparł się jedynie na zapewnieniu swojego podwykonawcy, że cena wskazana w jego ofercie zawiera wszystkie koszty.

Izba podkreśla, że z przedłożonych przez przystępującego Colas ofert w postępowaniach prowadzonych przez innych zamawiających przystępujący zaoferował cenę za utylizację destruktu zawierającego smołę na poziomie odpowiednio 494,32 zł za tonę oraz 580 zł

(2 oferty przystępującego Colas, złożone w postępowaniu prowadzonym przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie) – dokumenty złożone przez odwołującego jako dowody.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności zarzut nr 1 i 2 został przez Izbę uwzględniony.

W konsekwencji uwzględnieniu podlegał również zarzut nr 3 odwołania – naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, stosownie do którego zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

W związku z uwzględnieniem przez Izbę zarzutów 1-3 odwołania zarzut nr 4 oraz 5 odwołania nie podlegał rozpoznaniu jako zarzut ewentualny.

O kosztach postępowania orzekła na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz art. § 7 ust.

1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. poz. 2437) mając na uwadze wynik postępowania.

Wobec uwzględnienia odwołania w całości koszty postępowania odwoławczego ponosi zamawiający.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....