Sygn. akt: KIO 4610/25
KIO 4611/25

WYROK

Warszawa, 4 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 2 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej

A)23 października 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Saferoad Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Włocławek, KRS 0000152355 (KIO 4610/25);

B)23 października 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Zaberd Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** Wrocław, KRS 0000883006 (KIO 4611/25);

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Skarb Państwa, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad**, Warszawa, **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie**

z udziałem przystępującego po stronie odwołującego w sprawie KIO 4610/25 – uczestnika, wykonawcy **Zaberd Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Wrocław, KRS 0000883006

z udziałem przystępującego po stronie zamawiającego w sprawie KIO 4610/25 oraz KIO 4611/25 – uczestnika, wykonawcy **MALDROBUD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa** Myślibórz, KRS 0000443104

orzeka:

sygn. akt KIO 4610/25
1Oddala odwołanie.
2Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego - Saferoad Services Sp. z o.o. i:
2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu oraz koszty zamawiającego w łącznej wysokości 3.988 zł 50 gr. (trzy tysiące dziewięćset osiemdziesiąt osiem złotych pięćdziesiąt groszy);
2.2zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3.988 zł 50 gr. (trzy tysiące dziewięćset osiemdziesiąt osiem złotych pięćdziesiąt groszy) tytułem zwrotu kosztów wpisu, wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu;

sygn. akt KIO 4611/25
1.Oddala odwołanie.
2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – Zaberd Sp. z o.o. i:
2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu oraz koszty zamawiającego w łącznej wysokości 3.988 zł 50 gr. (trzy tysiące dziewięćset osiemdziesiąt osiem złotych pięćdziesiąt groszy),
2.2zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3.988 zł 50 gr. (trzy tysiące dziewięćset osiemdziesiąt osiem złotych pięćdziesiąt groszy) tytułem zwrotu kosztów wpisu, wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu.
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 4610/25, KIO 4611/25

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

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – GDDKiA Oddział w Szczecinię w trybie przetargu nieograniczonego na *całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie w podziale na 2 części* (nr postępowania: Osz.D-

3.2421.29.2025), ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 19.05.2025 r., OJ S 95/2025 320747-2025, wobec czynności polegających na badaniu, ocenie i wyborze oferty najkorzystniejszej na część 1 i 2 zamówienia, wniesione zostały w 23.10.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołania wykonawców: Saferoad Services Sp. z o.o. z/s we Włocławku (KIO 4610/25) oraz Zaberd Sp. z o.o. z/s we Wrocławiu (KIO 4611/25).
O wyborze oferty najkorzystniejszej na część 1 i 2 zamówienia zamawiający poinformował wykonawców 23.10.2025 r.

Odwołujący w sprawie KIO 4610/25 zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.Zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Maldrobud w części 2 zamówienia pomimo, iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na to, że:

a)wykonawca Maldrobud nie uwzględnił całkowitych kosztów wykonania pozycji dla następujących cen jednostkowych w Ofercie

i. brak uwzględnienia wszystkich kosztów pracodawcy dotyczących robocizny dla GR 1 – GR 11

ii. nieuwzględnienie niezbędnych składników kosztowych dla realizacji pozycji 1.1b dla GR 11 – kosztów pracy,

iii. nieuwzględnienie kosztów utrzymania pojazdów niezbędnych do realizacji zamówienia

iv. nieuwzględnienie kosztów materiałów oraz kosztów wytworzenia masy bitumicznej w GR 1 poz. 1.3, poz. 6.2, poz. 8.2, poz. 9.1, poz. 9.2, poz. 10.2,

v. nieuwzględnienie kosztów usług w zakresie oznakowania poziomego w GR 6

vi. nieuwzględnienie kosztów GR 7 poz. 9.2 – Wymiana / zamontowanie kompletnej osłony energochłonnej wielosegmentowej (typu U-15a)

vii. nieuwzględnienie kosztów utylizacji w GR4 oraz GR8

viii. nieuwzględnienie kosztów zabezpieczenia prac w – GR 1- GR 11

- co jest niezgodne z Roz. 17.3 SWZ,

b)zaoferowanie soli niezgodnej z wymaganiami Zamawiającego, tj. soli klasy F (Fine), podczas gdy Zamawiający dopuścił sól klasy M (Medium), co jest niezgodne z G10 ZUD - po zmianach z dnia 27.06.2025 r. (D-66.01.00-v.1.1 - Zimowe Utrzymanie Dróg Krajowych)

- co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp;

2.Zaniechanie odrzucenia ofert wykonawcy Maldrobud w części 2 zamówienia pomimo, iż oferta ta zawiera cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia z uwagi na to, że wykonawca nie uwzględnił całkowitych kosztów realizacji zamówienia w cenie oferty i nie uwzględnił kosztów wykonania poszczególnych pozycji w następujących cenach jednostkowych w Ofercie:

a)brak uwzględnienia wszystkich kosztów pracodawcy dotyczących kosztu robocizny dla GR 1 – GR 11,
b)nieuwzględnienie niezbędnych składników kosztowych dla realizacji pozycji 1.1b dla GR 11 – kosztów pracy,
c)nieuwzględnienie kosztów utrzymania pojazdów niezbędnych do realizacji zamówienia,
d)nieuwzględnienie kosztów materiałów oraz kosztów wytworzenia masy bitumicznej w GR 1 poz. 1.3, poz. 6.2, poz. 8.2, poz. 9.1, poz. 9.2, poz. 10.2,
e)nieuwzględnienie kosztów usług w zakresie oznakowania poziomego w GR 6,
f)nieuwzględnienie kosztów GR 7 poz. 9.2 – Wymiana / zamontowanie kompletnej osłony energochłonnej wielosegmentowej (typu U-15a)
g)nieuwzględnienie kosztów utylizacji w GR 4 i GR 8
h)nieuwzględnienie kosztów zabezpieczenia prac w GR 1 – GR 11

- co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;

3.Zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Maldrobud w części 2 zamówienia, jako zawierającej cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia z uwagi na to, że wykonawca nie złożył wyjaśnień dotyczących ceny uzasadniających cenę podaną w ofercie ze względu na to, że Wykonawca ten złożył wyjaśnienia nie wyjaśniające sposobu kalkulacji ceny oferty, lecz wyjaśnienia o ogólnym, sztampowym charakterze, które nie tłumaczą załączonych kalkulacji ceny oferty:

a)które wskazują na to, że w cenie oferty nie uwzględniono wszystkich kosztów realizacji zamówienia,
b)które nie tłumaczą, w jaki sposób wskazywane w wyjaśnieniach szczególne okoliczności wpływają na cenę oferty,

- co stanowi naruszenie art. 224 ust. 6 w zw. z art. art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;

4. Zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Maldrobud w części 2 zamówienia, jako zawierających cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia z uwagi na to, że wykonawca ten nie złożył wyjaśnień dotyczących ceny uzasadniających cenę podaną w ofercie, gdyż ze złożonych wyjaśnień dotyczących ceny oferty wynika, że cena oferty jest niezgodna z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i z przepisami z zakresu prawa pracy i o zabezpieczeniu społecznym, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, z uwagi na to, że wykonawca nie uwzględnił w kalkulacji ceny oferty kosztów robocizny zgodnych z tymi przepisami, co stanowi naruszenie art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;
5. Zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Maldrobud w części 2 zamówienia, jako zawierającej cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia z uwagi na to, że ze złożonych wyjaśnień dotyczących ceny oferty wynika, że cena oferty jest niezgodna z przepisami z zakresu ochrony środowiska, ponieważ wykonawca ten nie uwzględnił w cenie oferty prac związanych z utylizacją odpadów, co stanowi naruszenie art. 224 ust. 3 pkt 7 w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;
6. Zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Maldrobud w części 2 zamówienia pomimo, iż została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji z uwagi na to, że wykonawca Maldrobud:

a) Zaoferował zawyżoną cenę za komponenty masy bitumicznej w części prac, która będzie realizowana przez Zamawiającego, a jednocześnie zaniżył cenę za masę bitumiczną w części, co do której wiadomo, że będzie realizowana sporadycznie tak, że Zamawiający będzie musiał ponosić wyższe koszty masy bitumicznej w realizowanych pracach i pokrywać koszty masy bitumicznej również za prace, które mogą zostać nigdy nie zlecone, co jest sprzeczne z dobrymi obyczajami i zagraża interesowi klienta - Zamawiającego w GR 1 poz. 1.3, poz. 6.2, poz. 8.2, poz. 9.1, poz. 9.2, poz. 10.2,
b) Zaoferował ceny za komponenty do wytworzenia masy bitumicznej: lepiszcza i kruszywa, poniżej kosztów wytworzenia tych materiałów, w celu utrudnienia dostępu do rynku innym wykonawcom w GR 1 poz. 1.3, poz. 6.2, poz. 8.2, poz. 9.2, poz. 10.2,
c) Zaoferował ceny za usługi w zakresie oznakowania poziomego, poniżej kosztów świadczenia tych usług, w celu utrudnienia dostępu do rynku innym wykonawcom,
d) Zaoferował dumpingowe ceny za wymianę osłony energochłonnej wielosegmentowej, poniżej kosztów świadczenia tych usług i wytworzenia osłony energochłonnej wielosegmentowej, w celu utrudnienia dostępu do rynku innym wykonawcom,

- co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej na część 2 zamówienia oraz odrzucenie oferty Maldrobud w części 2 zamówienia, a także dokonanie ponownej badania i oceny ofert na złożonych na część 2 zamówienia.

W uzasadnieniu odwołujący odniósł się do wysokości stawki r-g w kwocie 33,87 zł, która nie uwzględnia minimalnego wynagrodzenia, dodatku za pracę nocną oraz kosztów pracodawcy i przedstawił wyliczenia wysokości stawki uwzględniające zarówno obowiązek pracy w godzinach nocnych jak i w trakcie dnia, które są wyższe od podanej w wyjaśnieniach. Powyższe prowadzić ma do uznania, że w każdej z cen jednostkowych, w których przyjęta została stawka r-g 33,87 zł, nie zostały uwzględnione wszystkie koszty. Pominięcie kosztów pracy w godzinach nocnych jest wprost sprzeczne z wymaganiami określonymi w Tom III OPZ Folder 4. SST - D-M.00.00.00 - Specyfikacje ogólne Wymagania Ogólne, w którym Zamawiający zastrzegł, obowiązek wykonywania robót utrzymaniowych w porze nocnej.

wykonawca Maldrobud w zakresie pozycji 1.1b dla GR 11 (wyceniona na 6.025,19 zł) nie uwzględnił kosztów pracy dla personelu sprzątającego w MOP Kunowo Wschód i Kunowo Zachód. Uwzględniając stawkę 33,87 zł odwołujący wyliczył, że niedoszacowanie kosztów wynosi 26.490,01 w skali 1 m-ca, co dla całego kontraktu i okresu 46 miesięcy daje kwotę niedoszacowania na poziomie 1.218.540,46 zł.

Koszty utrzymania pojazdów nie zostały uwzględnione w cenie jednostkowej za daną pozycję, lecz będą subsydiowane z przychodów z innych kontraktów.

Wykonawca Maldrobud przyjął do kalkulacji nierynkowe ceny za lepiszcze i kruszywo, a przy tym nie uwzględnił kosztu wytworzenia masy bitumicznej z tych materiałów. Przyjęte zostały różne ceny materiałów o tym samym charakterze, wykonywane w jednym procesie technologicznym przypisane do jednej szczegółowej specyfikacji technicznej (poz. 9.1 oraz 9.2 – GR-1). W poz. 9.2 Wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego – za każdy dalszy 1 cm różnicy wykazuje inną (niższą cenę za jednostkę Mg) niż w pozycji 9.1 Wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego o grubości 4 cm. **Cena jednostkowa za dalszy 1 cm różnicy odbiega od cen rynkowych oferowanych przez innych wykonawców.** Niezależnie od powyższego wykonawca Maldrobud w załączniku nr 9 do wyjaśnień dotyczących ceny

oferty wykazuje dla potwierdzenia cen mieszanek mineralno-bitumicznych wyłącznie ceny materiałów wsadowych, pomijając koszty związane z procesem wytwarzania mieszanki mineralnoasfaltowej, mimo posiadania własnej wytwórni mas bitumicznych. Tym samym przedstawiona wartość mieszanek dla tłumaczenia całości pozycji z Grupy Robót nr 1, nie odzwierciedla pełnego kosztu wytworzenia masy asfaltowej i jest nieadekwatna w stosunku do rzeczywistych warunków technologicznych. W przypadku GR 1 poz. 9.2 należy wskazać, że gdyby wykonawca Maldrobud prawidłowo ujął w kalkulacji kosztowej cenę materiału z uwzględnieniem kosztów transportu, takich jakie wynikają z załączonej przez tego wykonawcę oferty Holcim na kruszywo z dostawą, to wartość jednostkowa za 1 Mg masy asfaltowej wyniosłaby 88,85 zł netto, a nie 50,82 zł netto, jak wykazano w ofercie. W konsekwencji przyjęta przez wykonawcę cena nie posiada uzasadnienia ekonomicznego i nie może zostać uznana za udowodnioną w ramach GR 1 poz. 9.2. Zagadnienie to dotyczy również wszystkich pozycji w ramach GR 1 określonych jako „za każdy dalszy 1 cm różnicy", wskazanych w wyjaśnieniach RNC złożonych przez wykonawcę Maldrobud.

Ceny za asfalt zaoferowane przez firmę Inreco są nierynkowe. Aktualne ceny paliw największego dostawcy asfaltu Orlen ukazują nierealność cen wykazanych przez dostawcę Inreco na poziomie 350zł/t; 500zł/t oraz 900zł/t, co potwierdzają cenniki: cennik asfaltu Orlen Asfalt ważny od: 13.07.2025, cennik UNIMOT BITUMEN SP. Z O.O. ważny od 29.06.2025 r a także sekocenbud ceny kwartał II oraz kwartał III 2025.Wykonawca Maldrobud, nie tylko przyjął nierynkowe koszty materiałów we wskazanych pozycjach za „*każdy dalszy dodatkowy 1 cm*", lecz także nie uwzględnił wszystkich kosztów wytworzenia masy bitumicznej, tj. kosztu wytworzenia masy bitumicznej oraz kosztu transportu kruszywa z zakładu producenta.

Wykonawca Maldrobud przyjął koszty usług w zakresie oznakowania poziomego w GR 6 o wartości niższej niż wartość rynkowa takich usług i niż koszt wytworzenia takich usług. Oferta Podwykonawcy – firmy Drogpol budzi, w ocenie odwołującego wątpliwości co do rzetelności oraz realności kalkulacji kosztów. Drogpol, uczestnicząc samodzielnie w postępowaniach przetargowych organizowanych przez GDDKiA, nie oferuje takich stawek w zakresie tożsamych usług, nawet we własnych ofertach. Różnica między ofertą Maldrobud a Saferoad dla samej poz. 3.7 GR 6 wynosi**315 000,00 zł netto.** Wykonawca Maldrobud przyjął do kalkulacji ceny oferty nierynkowe koszty zakupu materiału – osłony energochłonnej wielosegmentowej typu U-15a. Całość wyjaśnień RNC dla GR 7 Maldrobud opiera na ofercie

Podwykonawcy: UBRD Kubica przy czym oferta ta wprost nie potwierdza ceny za wymianę poduszki zderzeniowej na nową, : czy zawiera koszt wykonania usługi łącznie z materiałem czy samą czynność tj. montaż. Wnioskując z wartości zaoferowanej ceny dla poz. 9.2 oferta firmy U.D. nie uwzględnia materiału a już z pewnością nie uwzględnia materiału zgodnego z SST niezbędnego do wykonania GR 7 poz. 9.2. Cena wykazana zarówno przez firmę Maldrobud (16 000zł) jak i jego oferenta firmę U.D. (11 400zł/szt.) nie są w stanie pokryć samego kosztu wymaganego zapisami dokumentów zamówienia materiału, nie mówiąc już o kosztach robocizny oraz wymaganych sprzętów.

Wykonawca Maldrobud, pomimo wyraźnych wymagań w tym zakresie określonych w dokumentach zamówienia nie uwzględnił w kalkulacji kosztów utylizacji (GR4 poz. 2.1, poz. 4.2, poz. 5.4, poz. 5.7; GR8 poz. 3.1, poz. 3.2, poz. 4.1, poz. 4.2, poz. 4.3).

Wykonawca Maldrobud nie uwzględnił kosztów oznakowania i zabezpieczania prac GR 1-GR 11 w cenie swojej oferty. Okoliczność tę potwierdza fakt, iż żadna z przedłożonych przez Maldrobud kalkulacji szczegółowych nie uwzględnia wykonania wskazanego zakresu robót.

Z oferty dostawcy soli K+S (oferta odtajniona przez Zamawiającego) wynika, że wykonawca Maldrobud zaoferował sól kamienną drogową F 3,2 – 0,2 mm, a nie sól kamienną drogową M. Zaoferował sól drogową innej kategorii niż wymagał Zamawiający. Wartość grupy 10b w ofercie Maldrobud to 9 406 855,24 zł – mówimy tu o znacznej składowej oferty. Zgodnie z odpowiedziami Zamawiającego z dnia 27-06-2025 odp. nr 121 zużycie soli dla zadania Lipiany w ostatnich 4 latach wynosiło: 4658,91 t. Bazując na danych zużycia koszt samego materiału soli dla zadania szacuje się na poziomie 1 miliona złotych. Koszty te zostały oszacowane przez firmę Maldrobud na niezgodnych z warunkami zamówienia danych.

Odwołujący w sprawie KIO 4611/25 podnosi zarzuty wobec czynności wyboru oferty na część 1 zamówienia, tj. naruszenia:

1) **art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 pzp** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Maldrobud jako niezgodnej z warunkami zamówienia w Postępowaniu z uwagi na brak ujęcia w ofercie wymaganych przez Zamawiającego: sprzętu do wykonania robót (TER 1 poz. 1.1, 1.2, 1.3, 4.1, 4.2, 6.1, 6.2, 8.1, 9.2, 11.1, 14.2, 14.3, 16.1, 18.1, 18.2, TER 2 poz. 1.1, 1.2, TER 4 poz. 4.1, 4.2), prac w zakresie utylizacji (w szczeg. TER 4 poz. 4.1, 4.2, 5.4, TER 8 poz. 3.1, 3.2, 3.6, 3.8a, 3.8c), materiałów (TER 6 poz 3.10), prac z zakresu zarządzania

kontraktem (wyposażenie i utrzymanie 2-ch brygad patrolowo-interwencyjnych - TER 11 poz. 1.1f) oraz prac z zakresu tymczasowej organizacji ruchu;

2) **art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp w zw. z art. 224 ust. 1 pzp, art. 224 ust. 4 - 6 pzp** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Maldrobud, pomimo tego, że Maldrobud nie udzielił wyjaśnień w zakresie wynikającym z wezwania Zamawiającego 25.07.2025r., a także nie udowodnił, że istotne części składowe jego oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny, m.in. w zakresie robót z zakresu zarządzania kontraktem (wyposażenie i utrzymanie 2-ch brygad patrolowo-interwencyjnych), jak i robót z pozycji TER 1 poz. 1.3, poz. 6.2 i poz. 9.2., a w konsekwencji nie dowiódł, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny,

3) **226 ust. 1 pkt 8 pzp** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Maldrobud, pomimo iż zawiera ona rażąco niską cenę, gdyż Maldrobud nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego, a także gdyż istotne części składowe oferty tego wykonawcy są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i niewystarczające do jego wykonania, co przekłada się na rażąco niski charakter ceny całkowitej oferty Maldrobud,

4) **art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 pzp**, poprzez wybór jako najkorzystniejszej w Postępowaniu oferty Maldrobud pomimo, że oferta tego Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę.

Odwołujący wniósł o unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, odrzucenie oferty Maldrobud, powtórzenie czynności oceny ofert w części 1 zamówienia i dokonanie wyboru oferty odwołującego, jako najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołujący wskazując na niezgodność w zakresie sprzętów, materiału oraz zakresu prac odniósł się do szczegółowej kalkulacji dla pozycji TER 1, poz. 1.1, 1.2 i 1.3., z których wynikają rodzaje sprzętów, tj. frezarka, sprzęt do układania masy, wywrotka, a to nie wyczerpuje całości sprzętu wymaganego do wykonania robót obejmujących remont cząstkowy nawierzchni z betonu asfaltowego – SST D-05.03.17f. Powyższe wskazuje zatem, że wykonawca nie uwzględnił wykonania robót określonych w TER 1 przy pomocy specjalistycznego sprzętu wymaganego przez zamawiającego.

Podobnie kieruje zarzut wobec kalkulacji szczegółowych dla pozycji TER 1 4.1, 4.2, 6.1, 6.2, 8.1, 9.2, 11.1, 14.2, 14.3, 16.1 18.1, 18.2, a także TER 2 poz. 1.1, 1.2, TER 4 poz. 4.1, 4.2, 5.4,wskazują na wykonanie pracy sprzętem niezgodnym z swz.

Wykonawca nie uwzględnił również utylizacji urobku z czyszczenia przepustu (TER 4 poz. 4.1, 4.2, 5.4).

Z TER 6 poz. 3.10 wynika, ze wykonawca nie przewidział użycia materiałów wymaganych zgodnie z swz, tj. kulek szklanych.

W TER 8 poz. 3.1, 3.2 i 3.6. 3.8c, 4.1, 4.2, 4.3 wykonawca założył wykonanie prac w sposób niezgodny z swz, nie uwzględnił bowiem wykonania prac obejmujących utylizację urobku z oczyszczenia nawierzchni oraz trawników.

O niezgodności oferty świadczyć ma również brak uwzględnienia prac obejmujących utylizację materiałów z rozbiórki, brak uwzględnienia Tymczasowej Organizacji Ruchu (TOR), brak ujęcia w ofercie wszystkich robót z zakresu zarządzania kontraktem (TER 11).

Z przedłożonej przez Maldrobud kalkulacji szczegółowej wynika, że Maldrobud przewiduje pracę brygad patrolowo – interwencyjnych tylko przez 425,83 godzin miesięcznie, czyli **7,1 h pracy/dobę na jednego pracownika** (425,83 h: 30 dni: 2 pracowników). Powyższe wyliczenie dowodzi, iż Maldrobud nie przewidział w swojej ofercie pracy brygad patrolowo – interwencyjnych w zakresie i czasie wymaganym przez Zamawiającego w SWZ, co czyni jego ofertę niezgodną z SWZ.

Odpowiadając na wezwanie zamawiającego z dnia 25.07.2025 r., Maldrobud nie odpowiedział na pytania zamawiającego i tym samym nie obalił domniemania, że zaoferowana przez niego cena oferty jest rażąco niska. Dotyczy to 62 pozycji kosztorysu ofertowego, które miały zawierać szczegółowe informacje co do sposobu kalkulacji poszczególnych pozycji. We wszystkich wskazanych w odwołaniu pozycjach wyjaśnienia sprowadzają się do wskazania stawki i zysku oraz powołania się na ofertę podwykonawcy.

Szczegółowe informacje dotyczące kalkulacji danej pozycji powinny zawierać informacje dotyczące zakresu prac do wykonania w ramach danej pozycji i ich kosztów, tym koszty robocizny, materiałów budowlanych i sprzętu. Dla żadnej z ww. pozycji kosztorysu ofertowego Maldrobud nie przedstawił takich informacji. Co prawda Maldrobud wraz z wyjaśnieniami przedstawił oferty podwykonawców, na które się powołuje, jednak co istotne, oferty te nie są szczegółowe i nie zawierają szczegółowych informacji do sposobu kalkulacji danej pozycji kosztorysu. Analiza ofert podwykonawców nie pozwala na uzyskanie żądanych przez Zamawiającego informacji, w szczególności ani co do zakresu prac do wykonania w ramach danej pozycji, ani też co do kosztów robocizny, materiałów budowlanych i pracy sprzętu.

Dalej odwołujący przedstawił szczegółową analizę kosztów zespołu – brygady patrolowo-interwencyjnej (TER 11 poz. 1.1f), określając minimalny koszt miesięcznego utrzymania na poziomie 55.998 zł. W kalkulacji przyjęto natomiast koszt 26.000 zł netto za miesiąc. Dla okresu 46 miesięcy koszt ten wyniesie 2.575.908 zł netto, a w ofercie wskazany został koszt 1.196.000 zł netto.

Opierając się na ofercie dostawcy asfaltu INRECO w ofercie zastosowano ceny niższe o ok 70% niż wynika to z oferty dostawcy (TER 1 poz. 1.3, 6.2, 9.2). Uwzględniając ceny dostawcy odwołujący wyliczył rzeczywisty koszt masy asfaltowej wynosi:

- 145,19 zł netto/t (a nie 72,52 zł netto/t), co przekłada się na całkowitą cenę jednostkową robót objętych TER 1 poz. 1.3 w wysokości 4,82 zł netto (zamiast 3 zł zgodnie z ofertą Maldrobud);

- 116,86 zł netto/t (a nie 66,28 zł netto/t), co przekłada się na całkowitą cenę jednostkową robót objętych TER 1 poz. 6.2 w wysokości 3,26 zł netto (zamiast 2 zł zgodnie z ofertą Maldrobud);

- 145,19 zł netto/t (a nie 50,82 zł netto/t), co przekłada się na całkowitą cenę jednostkową robót objętych TER 1 poz. 9.2 w wysokości 3,86 zł netto (zamiast 1,50 zł zgodnie z ofertą Maldrobud).

Łączny rzeczywisty koszt wykonania robót objętych tymi pozycjami jest wyższy o **444 781,26 zł netto od ceny ofertowej Maldrobud,** co dowodzi, iż zarówno ww. ceny jednostkowe, jak i cena oferty Maldrobud są rażąco niskie.

Zamawiający złożył odpowiedź na oba odwołania z wnioskiem o ich oddalenie w całości (pismo z 28.11.2025 r.).

Zamawiający odniósł się łącznie do zarzutów związanych z badaniem oferty wybranej w obu częściach zamówienia, tj. oceną wyjaśnień dotyczących wysokości ceny, które wykonawca składał w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, którego podstawą była różnica ceny do wartości szacunkowej zamówienia (art. 224 ust. 2 pkt 1 Ustawy). Zamawiający wskazał, że różnica cen w ofertach nie przekroczyła 7,3%, a ich poziom był zbliżony.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności oferty z warunkami zamówienia, zamawiający podkreślił, że z treści oferty wykonawcy oraz złożonych wyjaśnień RNC nie wynika, że jakiś element zamówienia mógłby być realizowany niezgodnie z warunkami określonymi przez GDDKiA w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Sam fakt, że pojedyncze kalkulacje nie wyszczególniają użycia konkretnych jednostek sprzętu, czy też kosztów utylizacji – nie oznacza, że koszty te nie będą ponoszone przez Wykonawcę w ramach zaproponowanej ceny, w tym skalkulowanych przez niego kosztach ogólnych. Wykonawca zapewnił – w ramach odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia RNC (pismo z dnia 10 czerwca 2024 r.) – że „ceny jednostkowe zawarte w ofercie Maldrobud obejmują całkowity koszt wykonania danych pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu Cenowym a oferowana za wykonania całego zadania cena uwzględnia wszystkie elementy i wymagania opisane przez Zamawiającego w SWZ". Również z treści projektowanych zapisów umowy (§ 1 ust. 7) wynika wprost zobowiązanie wykonawcy do wykonania zamówienia zgodnie z dokumentami postępowania, w tym zgodnie z SST, z którym to zobowiązaniem wykonawca musi się liczyć.

Żaden z odwołujących nie wykazał, że zakwestionowane przez nich pozycje kosztorysu mają istotny wpływ na skalkulowanie całej ceny, czy jej istotnej części składowej lub wykonanie umowy. Odwołujący w licznych przykładach wskazują, że kalkulacje szczegółowe wykonawcy, załączone do wyjaśnień rażąco niskiej ceny – nie zawierają w sobie konkretnych pozycji (sprzętu niezbędnego do wykonania prac, utylizacji odpadów, czy też wszystkich kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników). Jednakże nie uwzględniają jednocześnie, że w każdej z tych kalkulacji wykonawca uwzględnił jednocześnie tzw. koszty pośrednie, koszty ogólne, zwane też narzutami, które stanowią aż 15% ceny ustalonej za pracę ludzi i sprzętu. W ocenie Zamawiającego – zapis ten koreluje z oświadczeniem wykonawcy, że: „Wykonawca ma możliwość zrealizowania całości przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę".

W odniesieniu do kosztów pracowniczych zamawiający podkreślił znaczenie, jakie dla przyjętej stawki 33,87 zł netto ma przyjęcie wszystkich prac jakie są wykonywane przez członków grupy patrolowo-interwencyjnej i ujęte zostały w ramach grupy prac 11, a nie pojedynczej pozycji 1.1f. O tym, jak liczny zakres prac grupy należy brać pod uwagę – nie w tylko w zakresie podstawowym, ale także w ramach „pozostałych prac" – świadczą zapisy SST D-10.10.01z, v.2.1, ZARZĄDZANIE KONTRAKTEM, należącej do dokumentacji postępowania. Zgodnie z pkt 5.6 tej SST (str. 11). Ujęcie poz. 1.1f grupy prac 11 niepełnego wymiaru prac nie budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości realizacji zamówienia zgodnie z warunkami, określonymi w dokumentacji postępowania przetargowego.
Zamawiającego miał również na uwadze, że wykonawca w kalkulacjach szczegółowych uwzględniał 15% KO, także w odniesieniu do roboczogodziny. Zatem jeżeli do kwestionowanej stawki 33,87 zł doliczymy 15%, otrzymujemy kwotę 38,98 zł, która jest wyższa niż średni koszt wyliczony przez odwołującego Zaberd.
Mając na uwadze, że wynagrodzenie za realizację prac z grupy 11 ma charakter ryczałtowy, płatny miesięcznie, niezależnie od ilości czynności podejmowanych przez brygadę (w odróżnieniu od innych grup prac – rozliczanych na

podstawie poleceń, za każdą pracę jednostkową) – zamawiający uznał, że nie tyle jedna pozycja grupy prac 11 może mieć istotne znaczenie dla kształtowania się ceny oferty, co wartość całej grupy.

W odniesieniu do soli drogowej, zamawiający w dokumentacji postępowania przetargowego (pkt 2.3.1. SST numer D-66.01.00, v.1.1, ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH) wskazał wymagania jakościowe dla soli, odwołując się dwóch aktów prawnych określających dopuszczalne normy średniego uziarnienia:

a) zarządzenia GDDKiA nr 31 z dnia 5 września 2017 r. w sprawie Wytycznych ZUD, które oparte są na normie PN-86/C-84081/02:1998,

b) normy PN-EN 16811-1:2016-10;

Wyłącznie w odniesieniu do normy PN-EN 16811- 1:2016-10 dokumentacja posługuje się pojęciem soli drogowej średniej „klasy M" – klasa M nie jest pojęciem związanym z w/w Zarządzeniem i drugą normą PN. Zamawiający wymaga spełnienia warunków granulacji dla soli drogowej wg tylko jednej tabeli (normy) - 1a lub 1b. Nie dopuszcza się spełnienia wymagań dla granulacji częściowo wg tabeli 1a, a częściowo wg tabeli 1b. Zatem nawet, jeżeli sól ma klasę F, z granulacją od 0,2 mm do 3,2 mm (oferta spółki K+S), to udział procentowy poszczególnych ziaren może spełniać wymagania z „tabeli 1a" SST. Wówczas wymagania Zamawiającego będą spełnione. Zaś wskazane wymagania są badane każdorazowo przed przystąpieniem do sezonu zimowego.

Zamawiający uznał na podstawie ofert podwykonawców, sporządzonych w tabelach stanowiących element dokumentacji przetargowej na potrzeby przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia, że podwykonawcy złożyli swoje oferty ze znajomością zasad tego postępowania, w tym warunków realizacji zamówienia.

Za bezpodstawne zamawiający uznaje zarzuty dotyczące czynu nieuczciwej konkurencji, które opierają się na zakwestionowaniu wysokości cen, co faktycznie ma potwierdzać zachowanie konkurencyjności w postępowaniu, widoczne w różnej metodologii budowania ofert. Koszt nabycia masy bitumicznej, czy też innych materiałów, są tylko jednym z elementów koniecznych do wykonania usługi polegającej na wykonaniu warstwy bitumicznej na jezdni.

Do postępowania odwoławczego przystąpili po stronie zamawiającego wykonawca: Maldrobud Sp. z o.o., do obu odwołań, a w sprawie KIO 4610/25 po stronie odwołującego przystąpił Zaberd Sp. z o.o.
Przystępujący Maldrobud złożył na posiedzeniu stanowisko pisemne do każdego z odwołań wraz z materiałem dowodowym uzupełniającym argumentację przygotowaną w odpowiedzi na zarzuty kierowane wobec jego oferty i złożonych wyjaśnień ceny.
Izba ustaliła i zważyła.

Mając na uwadze wspólną podstawę faktyczną i prawną zarzutów podniesionych w odwołaniach wobec czynności oceny wyjaśnień dotyczących ceny wybranej oferty Maldrobud Sp. z o.o. sp. k., w tej części zarówno ustalenia jak i stanowisko Izby odnosi się łącznie do obu odwołań.

W sprawach odwoławczych kwestionowana jest czynność oceny wyjaśnień złożonych w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z 25.07.2025 r. kierowane łącznie w odniesieniu do ceny za część 1 i 2 zamówienia obejmującego całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych odpowiednio dla Rejonu w Koszalinie (cz. 1) oraz dla Rejonu w Lipianach (cz. 2). Zamawiający powziął podejrzenie rażącego zaniżenia ceny w oparciu o arytmetyczne kryterium, dla którego punktem odniesienia jest ustalona przez zamawiającego szacunkowa wartość zamówienia powiększona o podatek VAT. Cena zaoferowana w obu częściach wynosi nieco ponad 64% wartości szacunkowej. Wezwanie wskazuje na konieczność wyjaśnienia kalkulacji w zakresie:

Zamawiający zwraca się o przedstawienie szczegółowej i wyczerpującej informacji na temat sposobu skalkulowania ceny całej oferty oraz odniesienie się do poszczególnych pozycji cenowych (kolor czerwony) w każdym z działów Formularza Cenowego stanowiących załączniki do pisma dla grup tj. G1 - G11. *Zamawiający prosi o przedstawienie szczegółowych i wyczerpujących wyjaśnień w zakresie każdej z części, dotyczących sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę ofertową ogółem, jak również innych, które uważacie Państwo za istotne, mając na uwadze m.in. zaangażowanie osobowe, rzeczowe, sprzętowe, finansowe i związane z tym niezbędne do poniesienia koszty a także zakładany poziom zysku. Zamawiający prosi o wyjaśnienie, czy ceny jednostkowe zawarte w Państwa ofercie obejmują całkowity koszt wykonania danych pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu Cenowym (...).*

Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację na temat sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na wartość Państwa oferty, w tym ***złożenie dowodów****, dotyczących wyliczenia ceny, potwierdzających, że zaoferowana w ofercie cena jest skalkulowana prawidłowo i nie budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów.*

Jednocześnie prosimy o precyzyjne wykazanie, ***jakie czynniki spowodowały możliwość obniżenia ceny i w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena została obniżona.***

Przy ocenie wyjaśnień Zamawiający będzie brał pod uwagę w szczególności czynniki wskazane w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp (wymienione dalej w treści wezwania).

Załącznikiem do wezwania są tabele rozliczeniowe z zaznaczonymi kolorem czerwonym kwotami z oferty, które należało wyjaśnić.

W odniesieniu do części 1 zamówienia wezwanie obejmowało grupy prac i wyceny wskazane w załączniku do wyjaśnień, w tym m.in.: w ramach grupy prac 11 **(GR 11)** *Zarządzanie kontraktem*, zamawiający wskazał dwie ceny jednostkowe ryczałtowe w poz. 1.1b oraz 1.1f – każda w wysokości 26.000,00 zł. (ryczałt miesięczny). W ramach **GR 1** *Nawierzchnia* zamawiający wskazał ceny jednostkowe netto pozycji, w tym w zakresie nawierzchni bitumicznej i dotyczące m.in. *remontu cząstkowego nawierzchni z betonu asfaltowego poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni do głębokości 4 cm i ułożenie warstwy betonu asfaltowego o grubości 4 cm (poz. 1.1, 1.2) – 80,00 zł netto* oraz *za każdy dalszy 1 cm różnicy (po. 1.3) – 3,00 zł netto.; wyrównanie nawierzchni betonem asfaltowym przy grubości do 3 cm (poz. 6.1) – 26,00 zł netto oraz – za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 6.2) – 2,00 zł netto.; wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego – za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 9.2) – 1,50 zł netto.* W ramach **GR 2** *Pobocza i pasy rozdziału* zamawiający wezwanie dotyczy tylko poz. 1.1 i 1.2, tj.: *Wykonanie/remont poboczy destruktem bitumicznym o grubości warstwy do 10 cm, materiał Zamawiającego (poz. 1.1) – 13,00 zł netto* oraz *za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 1.2) – 1,30 zł netto.* W ramach **GR 4** *Utrzymanie systemu odwodnienia* wezwanie dotyczy stawek jednostkowych za wykonanie poszczególnych prac w ramach odmulania, udrożnienia, oczyszczania, wykonania przepustów, korytek, ścieków, sączków, włazów, wpustów, studzienek, kratek ściekowych. W ramach **GR 6** *Oznakowanie* wezwanie dotyczy stawek jednostkowych za wykonanie / uzupełnienie poszczególnych elementów oznakowania, w tym również poz. 3,7 *oznakowanie poziome w technologii grubowarstwowej z mas chemoutwardzalnych – 45,00 zł netto* i poz. 3.10 *odtworzenie na jezdni znaków hektometrowych i kilometrowych – 45,00 zł netto.* w ramach GR 7 *Urządzenia BRD* wezwanie dotyczyło stawek jednostkowych za wykonanie, m.in. *Wymiany / zamontowania kompletnej osłony energochłonnej wielosegmentowej (typu U-15a)* - 12.000,00 zł netto/szt. (poz. 9.2).* W ramach GR 8 *Estetyka* wezwanie dotyczyło stawek jednostkowych, w tym m.in. za *mechaniczne i ręczne oczyszczanie nawierzchni jezdni, chodników, ścieżek rowerowych (poz. 3.1 i 3.2) – 0,03 zł/m2 oraz 1,00 zł/m2,* jak również *neutralizację nawierzchni zanieczyszczonych substancjami ropopochodnymi (poz. 4.1-4.3), a*le także poz. 4,4 *Usuwanie, transport i utylizacja zanieczyszczeń organicznych (o pow. powyżej 20 m2) – 300,00 zł netto/Mg.* W zakresie grupy prac objętych zimowym utrzymaniem dróg wezwanie dotyczy **GR 10a** – 300,00 zł netto/km. Zamawiający wezwał również do wyjaśnienia wyceny **GR 12** *Prace pomocnicze, w*skazując na stawki godziny pracy sprzętu, w tym, m.in. piaskarki (poz.3) – 80,00 zł, młot pneumatyczny (poz. 11) – 50,00 zł, ciągnik kołowy z przyczepą (poz. 14,) – 50,00 zł, dźwig do 10t (poz. 15) – 180,00 zł, praca sprzętu sterowanego pod drogą (poz. 21) – 400,00 zł i holownik (poz. 22) – 330,00 zł.

W odniesieniu do części 2 zamówienia wezwanie obejmowało grupy prac i wyceny wskazane w załączniku do wyjaśnień, w tym m.in.: w ramach grupy prac 11 **(GR 11)** *Zarządzanie kontraktem*, zamawiający wskazał dwie ceny jednostkowe ryczałtowe w poz. 1.1b oraz 1.1e – każda w wysokości 25.000,00 zł. (ryczałt miesięczny). W ramach **GR 1** *Nawierzchnia* zamawiający wskazał ceny jednostkowe netto pozycji, w tym w zakresie nawierzchni bitumicznej i dotyczące m.in. *remontu cząstkowego nawierzchni z betonu asfaltowego poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni i ułożenie warstwy betonu asfaltowego za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 1.3) – 5,00 zł netto/m2; wyrównanie nawierzchni betonem asfaltowym za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 6.2) – 4,00 zł netto/m2; wykonanie nakładki z masy bitumicznej warstwy ścieralnej SAM11 – za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 8.2) – 3,50 zł netto/m2; wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego o grubości 4 cm (poz. 9.1) – 26,00 zł netto/m2; wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego – za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 9.2) – 2,00 zł netto/m2; wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego na asfalcie modyfikowanym – za każdy dalszy 1 cm różnicy (poz. 10.2) – 5,00 zł netto/m2.* W ramach **GR 4** *Utrzymanie systemu odwodnienia* wezwanie dotyczy stawek jednostkowych za wykonanie poszczególnych prac w ramach odmulania, udrożnienia, oczyszczania, wykonania rur pod zjazdami, ścianek czołowych, ławy, betonowej, drenaży francuskiego, łącznika, wpustu ulicznego, kratki ściekowej, studzienki rewizyjnej. W ramach **GR 6** *Oznakowanie* wezwanie dotyczy stawek jednostkowych za wykonanie / uzupełnienie poszczególnych elementów oznakowania, w tym również poz. 3,7 *oznakowanie poziome w technologii grubowarstwowej z mas chemoutwardzalnych – 35,00 zł netto* i poz. 3.10. W ramach **GR 7** *Urządzenia BRD* wezwanie dotyczyło stawek jednostkowych za wykonanie, m.in. *Wymiany / zamontowania kompletnej osłony energochłonnej wielosegmentowej (typu U-15a)* - 16.000,00 zł netto/szt. (poz. 9.2).* W ramach **GR 8** *Estetyka* wezwanie dotyczyło stawek jednostkowych, w tym m.in. za *mechaniczne i ręczne oczyszczanie nawierzchni jezdni, chodników, ścieżek rowerowych (poz. 3.1 i 3.2) – 0,03 zł/m2 oraz 1,00 zł/m2,* jak również *neutralizację*

nawierzchni zanieczyszczonych substancjami ropopochodnymi (poz. 4.1-4.3), - 3,00 zł nett/m2, 2,00 zł netto/m2, 1,00 zł netto/m2. W zakresie grupy prac objętych zimowym utrzymaniem dróg wezwanie dotyczy **GR 10b** – wyceny za odśnieżanie wraz z usuwaniem śliskości – cena jednostkowa netto (odcinek/doba) – 3.446,27 zł (poz. 1.1a), 6.721,25 zł (poz. 1.1b) oraz 960,18 zł (poz. 1.2).

Maldrobud złożył wyjaśnienia w piśmie z 6.08.2025 r. zawierającym dowody na potwierdzenie przyjętych stawek (oferty podwykonawców, dostawców, dowody zakupu materiałów do poszczególnych grup prac).

W postępowaniu złożonych zostało 7 ofert, w tym na zadanie na część 1 – sześć ofert, a na część 2 – pięć ofert. Zamawiający nie odrzucił żadnej oferty. Oferta wybrana na obie część (MALDROBUD) uwzględnia wycenę całości zamówienia na kwoty: 50.248.311,99 zł (cz. 1) oraz 59.309.077,54 zł (cz. 2). Kolejnymi pod względem ceny były oferty odwołujących z cenami: 52.485.024,39 zł (Zaberd) oraz 62.260.055,19 zł (Saferoad).

W ramach niniejszego zamówienia zamawiający przewidział możliwość
zastosowania prawa opcji w zakresie powierzenia wykonawcy wykonania prac, na odcinkach dróg innych niż wskazane w §1 ust.1 Postanowień Umowy, wyszczególnionych w załączniku nr 14 do Umowy – po cenach określonych przez wykonawcę dla zamówienia podstawowego w Tabeli Elementów Rozliczeniowych, Zbiorczym Zestawienie Kosztów.

Zgodnie z swz:

16.5.Ofertę stanowi wypełniony Formularz „Oferta" oraz niżej wymienione wypełnione dokumenty:

1)*Formularz cenowy - **dla tej Części zamówienia, na którą Wykonawca składa ofertę** (Tom IV SWZ);*

Zamawiający nie żądał złożenia wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych (pkt 16.7 IDW).

W pkt 17 IDW zamawiający opisał:

17.SPOSÓB OBLICZENIA CENY OFERTY

17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Formularz cenowy (odrębne dla każdej części) sporządzony na formularzach stanowiących integralną część SWZ - Tom IV.

17.2. Formularz cenowy, o którym mowa w pkt. 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu, wpisując poszczególne ceny jednostkowe netto oraz obliczając wartości netto poszczególnych pozycji asortymentowych. Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu z wyłączeniem asortymentów dla których pola ceny ilości i wartości są wypełnione znakiem X, a następnie wyliczyć wartość netto łącznie dla całej grupy asortymentowej.

Wykonawca obliczając cenę/wartość oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w grupach o numerach od 1 do 12 Formularzu cenowym. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Formularza cenowego.

Formularz cenowy składa się z arkuszy odpowiadających poszczególnym grupom robót o numerach od 1 do 9, a w skład usług ZUD wchodzą arkusze 10a, 10b i 10c. Arkusz grupy 11 stanowi wyliczenie kosztów zarządzania kontraktem natomiast arkusz z grupy 12 stanowi prace pomocnicze. Arkusz ZZK jest arkuszem zbiorczym, stanowiącym zestawienie wyceny grup od 1 do 10 wraz z grupą 11 zarządzanie kontraktem oraz grupą 12 prace pomocnicze. W arkuszu nr ZZK znajduje się dodatkowo obliczenie wartości obu opcji o łącznej wartości 40% sumy wartości grup 1-12.
W Formularzu cenowym {plik Oferta (TER) nazwa_Rejonu – część …..}, w arkuszu ZZK Wykonawca powinien wpisać na podstawie jakiego biuletynu krajowego, publikowanego przez profesjonalnych doradców analizujących rynkowe ceny robót budowlanych i inżynieryjnych od minimum 5 lat, będzie dokonywał kalkulacji prac nie wymienionych w TER.
Wypełnienie formularza cenowego polega na podaniu cen jednostkowych (pola żółte) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

W arkuszu grupy 10 b podana jest odrębna dla każdej części / zadania **dopuszczalna nieprzekraczalna** wartość procentowa udziału kosztów gotowości do całości kosztów ZUD tej grupy. W kolumnie T zawarto algorytm obliczający wartość tego udziału celem weryfikacji spełnienia tego kryterium. *Przykładowo dla części/zadania nr 1 wartość ta wynosi 18,5%.* *Ceny jednostkowe gotowości winny być tak dobrane aby całkowita wartość gotowości stanowiła procentowy udział do całości kosztów grupy 10 b nie wyższy od podanego przez Zamawiającego*
W arkuszu grupy 11 podana jest odrębna dla każdej części / zadania **dopuszczalna nieprzekraczalna** wartość procentowa udziału kosztów zarządzania kontraktem do sumy wartości netto grup od 1 do 10 (10a; 10b; 10c) oraz grupa 12. W kolumnie I zawarto algorytm obliczający wartość tego udziału celem weryfikacji spełnienia tego kryterium. *Przykładowo dla części/zadania nr 1 wartość ta wynosi 25%.* Ceny jednostkowe zarządzania kontraktem winny być tak dobrane aby całkowita wartość zarządzania kontraktem w okresie 46 miesięcy stanowiła procentowy udział do całości kosztów netto grup od 1 do 10 oraz grupy 12 nie wyższy od podanego przez Zamawiającego

17.3. Każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji.

*17.4. **Przekroczenie któregokolwiek z ustanowionych w Formularzu cenowym limitów spowoduje odrzucenie oferty.***

Cena oferty uwzględnia wyliczoną wartość całkowitą grup od 1 do 12 oraz wartość obu opcji.

Izba oddaliła oba odwołania w całości.

Ponieważ w obu odwołaniach podniesione okoliczności faktyczne sprowadzały się do oceny wyjaśnień, Izba prezentuje łącznie uzasadnienie stanowiska, jako odnoszące się do całości wyjaśnień i decyzji zamawiającego, który uznał te wyjaśnienia za wystarczające dla rozwiania podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny w obu częściach zamówienia.

Sposób ujęcia zarzutów w odwołaniach wskazuje na wspólną podstawę faktyczną, stąd stanowisko Izby odnosi się łącznie do obu odwołań. Izba zauważa przy tym różne znaczenie zarzutów, które szczególnie podkreślał na rozprawie odwołujący Saferoad wskazując na odmienny skutek zarzutu niezgodność oferty wybranej z swz, co miało powiązanie nie tylko z wyceną kosztów, ale także przyjęciem do wyceny niezgodnej z wymaganiami zamawiającego soli, a w przypadku odwołania Zaber – brakiem uwzględnienia sprzętu i materiałów, co miałoby prowadzić do stwierdzenia, że usługa nie pozwala na wykonanie prac zgodnie z wytycznymi zamawiającego. Dalsze zarzuty, w szczególności opisane w odwołaniu Saferoad, stanowią konsekwencję rzekomego braku ujęcia wszystkich wymaganych kosztów podanych w podstawie zarzutu zaniechania odrzucenia oferty MALDROBUD na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i 8 Ustawy.

Odnosząc się na wstępie co do ogólnych motywów Izba podkreśla znaczenie, jakie dla oceny złożonych przez MALDROBUD wyjaśnień miało wezwanie zamawiającego, wyznaczające wykonawcy zakres wymaganych informacji w celu rozwiania podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny. Powyższe stanowi główną wytyczną badania i oceny wyjaśnień, jakie składa wykonawca w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego. Jak wskazuje bowiem Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z 28 lutego 2025 r., sygn. XXIII Zs 178/24 – ocena wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny zależy od tego jak zostało skonstruowane wezwanie przez zamawiającego, zaś kształt takiego wezwanie jest podyktowany specyfiką danego zamówienia, co determinuje na jakie elementy zamawiający kładzie w wezwaniu większy nacisk żądając wprost złożenia dowodów na wykazanie określonych okoliczności, a jakie pozycje zostaną potraktowane jako wykazane gdy wykonawca złoży tylko zapewnienia i wyjaśnienia bez dowodów. W ocenie sądu, w razie złożenia wyjaśnień, kalkulacji oraz odpowiedzi na wszystkie zadane pytania, gdy zamawiający uznał je za wystarczające, inny wykonawca, kwestionując zasadność takiej decyzji winien postawić konkretne, sprecyzowanie i udowodnione tym razem przez siebie zarzuty, że cena konkurencyjna jest jednak rażąco niska. Wskazany w art. 224 ust. 5 Ustawy ciężar dowodu jest nałożony na wykonawcę wobec zamawiającego w trakcie procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a udźwignięcie tego ciężaru ocenia zamawiający.

Przenosząc powyższe na stan niniejszego sporu, należy wskazać, że wyjaśnieniu podlegać miały wybrane grupy prac wyceniane w ofercie, w tym również prace rozliczane kwotą ryczałtową (GR 11). Co istotne wyjaśnieniu podlegała cena oferty, a nie szczegółowe założenia organizacyjne, czy też techniczne realizacji prac. Zamawiający nie wzywał bowiem do wyjaśnienia treści oferty, w tym przyjętego sposobu organizacji prac i ich realizacji, a wykonawca miał swobodę w sposobie wykazania przyjętych założeń kosztowych. W takim kontekście należało ocenić wyjaśnienia wraz z dowodami. Złożone na rozprawie wraz z pismami procesowymi dalsze dowody od MALDROBUD nie miały istotnie wpływu na ocenę wyjaśnień, w tym znaczeniu, że nie mogły prowadzić do rozszerzenia okoliczności, którymi kierował się zamawiający uznając wyjaśnienia za wystarczające i rzeczowe. Stanowiły one natomiast reakcję na zarzuty kierowane wobec czynności zaniechania odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy, co znajduje umocowanie w art. 537 pkt 1 Ustawy.

Izba nie przychyla się do tezy odwołującego Saferoad, że z ogólnego obowiązku ujęcia w każdej pozycji wszystkich kosztów (pkt 17.3 IDW) miałby wynikać obowiązek udzielania wyjaśnień w najdrobniejszych szczegółach kosztowych realizacji prac, które zostały ujęte w sposób ogólny w ofercie w ramach poszczególnych grup prac. Wezwanie zamawiającego poza wskazaniem stawek jednostkowych nie precyzowało dalszych konkretnych wskazań dla wykonawcy, a oczekiwaniem zamawiającego było wskazanie dostatecznych informacji dla oceny oferty. W odpowiedzi na takie wezwanie wykonawca złożył wyjaśnienia wraz z dowodami. Tym samym brak ujęcia w wyjaśnieniach w sposób szczególny elementów kosztowych, czy też brak odniesienia się do każdego aspektu świadczenia opisanego w całej SST, nie mógł w sposób automatyczny prowadzić do stwierdzenia, że cena oferty nie uwzględnia wszystkich kosztów. Zasadnicza część, w szczególności w odwołaniu 4611/25 wynika właśnie z przyjęcia, że brak informacji co do kwestii związanych, np. z pracą sprzętu oznaczał, że wykonawca nie uwzględnił kosztów pracy urządzeń. Oparte tylko na tym zarzuty Izba oddaliła jako bezzasadne. Odwołujący Zaberd w uzasadnieniu wyłącznie cytował fragmenty dokumentacji postępowania, co poza objętością uzasadnienia nie prowadziło do przedstawienia szczegółowego uzasadnienia, które uwzględniałoby szerszy kontekst wyceny prac i odmienną ocenę samych wyjaśnień. W oparciu o podobne założeniu odwołujący Saferoad wskazywał na brak uwzględnienia kosztów utrzymania pojazdów niezbędnych do realizacji zamówienia. Obaj odwołujący całkowicie pominęli okoliczność wynikającą z treści oferty, jaką jest wycena prac

pomocniczych (GR 12), w której uwzględnione były koszty pracy sprzętu.

Ocena wyjaśnień wymagała uwzględnienia również specyfiki zamówienia, oraz indywidualnych uwarunkowań świadczenia, jakie wykazał wykonawca, chociażby wskazując na korzyści jakie niesie posiadanie własnej wytwórni mas bitumicznych, czy też indywidulanej organizacji pracy, co wyróżnia jego sytuację na rynku i uzasadnia niewielkie różnice w cenach jakie zostały zaoferowane przez wszystkich wykonawców. Wyraźnie jest to uchwytne w ramach GR 11 – rozliczanej ryczałtowo kwotą wskazaną za *Zarządzanie kontraktem wraz z patrolowaniem dróg, utrzymaniem MOP i podejmowaniem działań interwencyjnych*, która dla okresu 46 miesięcy w ofercie wybranej wynosi: 10.212.000,00 zł (cz. 1) oraz 10.120.000,00 zł netto (cz. 2), a oferta odwołującego Saferoad odpowiednio została oszacowana na kwoty 10.628.634,88 zł netto (cz. 2), a oferta Zaberd w cz. 1 na kwotę 9.108.000,00 zł netto. Porównanie ofert wskazuje, że wyceny nie różniły się znacząco, a zarzuty wynikające wyłącznie z analizy wybranych pozycji nie mogły uzasadniać tez podnoszonych w podstawie zarzutów. W GR 11 analiza kosztów wybranych składowych nie mogła prowadzić do jednoznacznego stwierdzenia, że koszty pracy brygady patrolowo-interwencyjnej, czy też utrzymania MOP były uwzględnione wyłącznie w dwóch pozycjach składowych. W formularzach dla GR 11 znajdowała się również pozycja *Pozostałe czynności brygad patrolowo-interwencyjnych i inne koszty GR11 Zarządzania kontraktem*(odpowiednio 1.1g i 1.1f). Co istotne wezwanie do wyjaśnienia nie dotyczyło wszystkich składowych ceny ryczałtowej, a tym samym należy uznać, że w pozostałych pozycjach również uwzględnione zostały koszty zarządzania kontraktem wraz z patrolowaniem dróg. Nie było zatem podstaw do przyjęcia stanowiska odwołujących, że dla stwierdzenia rażąco niskiej ceny wystarczającym było wykazanie, że nawet pojedyncza pozycja TER nie uwzględnia wszystkich kosztów, co miałoby stanowić podstawę dla odrzucenia. Wykonawca składając wyjaśnienia odnosił się do wybranych aspektów kalkulacji, które nie musiały uwzględniać każdego możliwego aspektu kalkulacji, jeżeli ten nie został wyraźnie zasygnalizowany w wezwaniu. Dotyczy to przede wszystkim podnoszonego w odwołaniach braku uwzględnienia kosztów utylizacji, który miałby wynikać z analizy pozycji TER wskazanych w odwołaniach, które jednak nie uwzględniały, np. poz. 7.4, 7.5, 7.7 (GR 4), czy też 4.4 (GR 8), które wprost dotyczą utylizacji osadów i zanieczyszczeń, jak i odpadów niebezpiecznych. Jako elementy kalkulacji objęte wyceną nie mogą być pominięte przy ocenie zarzutów zaniechania uwzględnienia kosztów utylizacji. Skoro zamawiający po otrzymaniu wyjaśnień nie miał żadnych wątpliwości, te powinni wykazać odwołujący na etapie formułowania zarzutów.

Obaj odwołujący kwestionowali wycenę pozycji dotyczących nawierzchni bitumicznej (GR 1) wskazując na zaniżenie kosztów położenia nawierzchni za każdy dodatkowy 1 cm, co miało prowadzić również do czynu nieuczciwej konkurencji (manipulacja ceną). Odwołujący Saferoad podkreślał, że nie ma możliwości rozdzielania kosztów na warstwy, co ma mieć uzasadnienie jedynie w celu manipulacji ceną i wyjaśnienia poziomu. Powyższe kłuci się z okolicznością niesporną, a wynikającą z samego układu pozycji TER, w których sam zamawiający dokonał rozdzielnia pozycji kosztowych na położenie 4 cm nawierzchni (co dotyczy większej ilości prac) oraz za każdy dodatkowy 1 cm. Strony zgodnie traktowały ten podział, jako uzasadniony praktyką rynkową, z której wynika, że zasadnicza ilość prac w zakresie grubości nawierzchni dotyczy podstawowej warstwy, a konieczność wykonania dodatkowych poziomów, stanowić ma sytuacje sporadycznie występujące. Przy takim spojrzeniu nie ma uzasadnienia dla stwierdzenia, że wykonawca przerzuca nieuzasadnione koszty na wykonanie podstawowej warstwy, co miałoby narażać zamawiającego na poniesienie nadmiernych kosztów. Żaden z odwołujących nie wykazał, aby MALDROBUD zawyżał ceny jednostkowe pozycji podstawowych dla nawierzchni bitumicznych. Przeciwnie zgodnie twierdzili, że wykonawca zaniża koszty. Jednocześnie należy wskazać, że oceniając wyjaśnienia zamawiający miał podstawy do przyjęcia, że sytuacja tego wykonawcy jest sprzyjająca z racji posiadanej wytwórni mas bitumicznych, czego odwołujący skutecznie nie podważyli. Nie jest taką podstawą analiza stawek rynkowych po jakich istnieje możliwość zakupu materiału, gdyż sytuacja wykonawcy, będącego wytwórcą mas bitumicznych oraz betonu jest zupełnie inna i pozwala na obniżenie tych kosztów w ofercie. Izba jako przekonujące przyjęła wyjaśnienia MALDROBUD, w których wskazywał, że materiały wsadowe do produkcji masy bitumicznej (niezależnie od grubości) mogą być sprzedawane po różnych stawkach. Jako producent, posiada preferencyjne warunki współpracy. Do wyjaśnień załączył kalkulację kosztów wytworzenia mas bitumicznych w wytwórni własnej, co podważa przyjęte przez odwołujących założenia kosztowe (20 zł), skoro rzeczywisty koszt wynosi 5 zł. Należy podkreślić, że wyliczenia opierały się na ofertach dostawców asfaltów, kruszywa, mączki wapiennej, środka adhezyjnego, dodatku Topcel (w ilościach materiałów potrzebnych do realizacji pozycji TER), uwzględniających uzyskiwane rabaty, co wprost identyfikuje uwarunkowania właściwe dla wykonawcy i nie musi mieć potwierdzenia w innych ofertach dostępnych na rynku ogółem dla podmiotów zainteresowanych.

Poruszone w odwołaniach kwestie czy to kosztów pracy, czy też wyceny poszczególnych prac nie prowadziły do podważenia wyjaśnień, w których wykonawca prezentował indywidulane założenia i metodologię liczenia kosztów, które odbiegały od tych jakimi kierowali się sami odwołujący. W szczególności nie zostały podważone liczne dowody – oferty podmiotów trzecich przygotowane na potrzeby tego konkretnego zamówienia, na bazie których wykonawca przygotował

ofertę. Były to wyjaśnienia konkretne dla potwierdzenia poziomu kosztów, jakie wiązać będą się z wykonaniem zamówienia i możliwością jego realizacji za podaną cenę. Należy ponownie podkreślić, że wyjaśnienia ceny nie służą co do zasady ocenie sposobu realizacji prac, choć mogą dostarczać takich danych. Z całą stanowczością należy wskazać, że wyjaśnienia nie miały charakteru ogólnikowego i były dedykowane konkretnej wycenie prac z wykorzystaniem pozycji w branży wynikającej ze współpracy z podmiotami, które przygotowały własne wyceny na potrzeby tego zamówienia. Dowody obejmowały szeroki zakres usług i dostaw, w tym kwestionowane w odwołaniu Saferoad koszty oznakowania poziomego w GR 6. Przystępujący na odparcie zarzutów zaniżenia tych kosztów dodatkowo przedstawił wyjaśnienia kontrahenta, który przygotował ofertę na potrzeby tego zamówienia (wyjaśnienia z 17.11.2025 r.), w których szczegółowo wskazał na sposób wyliczenia kosztów wykonania oznakowania. Przystępujący w piśmie szczegółowo opisał warunki, które pozwalały na przygotowanie wyceny prac, która może odbiegać od cen w innych postępowaniach, co samo nie świadczy o zaniżeniu kosztów prac. Przystępujący również odniósł się merytorycznie do zarzutu rzekomego braku uwzględnienia kosztów wymiany osłony energochłonnej wielosegmentowej typu U-15a, które Izba w całości przyjęła jako spójne z wyjaśnieniami i ofertą podwykonawcy złożoną zamawiającemu.

Odnosząc się do soli – załączonej do wyjaśnień oferty na sól kamienną F i jej zgodności z wymaganiami zamówienia Izba uznała, że złożona oferta miała na celu wykazanie wysokości kosztów zakupu soli, a nie potwierdzenia jej zgodności z wymaganiami zamawiającego. Kwestia oceny materiału do posypywania drogi nie miała bezpośredniego wpływu na wycenę oferty, a tym samym nie mogła przesądzać o braku możliwości realizacji prac zgodnie z wytycznymi SST (załączony do pisma procesowego MALDROBUD dowód – oferta dostawcy soli K+S potwierdza takie same warunk zakupu dla soli kategorii M). Zasadniczym dla oceny zarzutu było wskazanie, że w ofercie wykonawca nie miał obowiązku przedstawienia dokumentów dotyczących materiałów i ich zgodności z wymaganiami zamawiającego przez potwierdzenie parametrów, a wezwanie do wyjaśnień dotyczyło wyłącznie uzasadnienia wskazanej ceny. Tym samym wyjaśnienia miały wyłącznie takie znaczenie, że prezentowały poziom kosztów przyjętych do wyceny. Ocena zgodności materiału do posypywania nie została przez zamawiającego ustalona na etap oceny ofert i będzie prowadzona dopiero na etapie realizacji prac. Tym samym okoliczność dotycząca zgodności parametrów soli z wytycznymi zawartymi w dokumentacji postępowania nie mogła prowadzić do odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia. Na obecnym etapie zamawiający nie miał obowiązku badania soli pod kątem spełniania parametrów określonych w tabelach 1a lub 1b. Izba pominęła w całości wywody i argumenty odwołującego dotyczące zgodności klasy soli F z wymaganiami zamówienia.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust 2 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpisy wniesione w sprawach połączonych do wspólnego rozpoznania i obciążyła nimi odwołujących w każdej ze spraw w pełnej wysokości.

Przewodnicząca:……