

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak
Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie 31 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 17 listopada 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **STRABAG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Pruszków, KRS 0000054588, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna**, Gdańsk, KRS 0000040398

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy Budimex Spółka Akcyjna, Warszawa, KRS 0000001764

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy PORR Spółka Akcyjna, Warszawa, KRS 0000026184

orzeka:

1 Oddala odwołanie.

2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego STRABAG Sp. z o.o. i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 20.000 zł 00 gr. (dwadzieścia tysięcy złotych) wpisu.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:

KIO 5116/25

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. z/s w Gdańsku w trybie przetargu nieograniczonego na zamówienie sektorowe: *rozbudowa nabrzeża węglowego – etap II oraz nabrzeża administracyjnego w Porcie Gdańsk* (nr postępowania: DOD/DID/2025/001) ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 15.01.2025 r., OJ S 10/2025 27227-2025, wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i zaniechania odrzucenia ofert PORR S.A. oraz BUDIMEX S.A., wniesione zostało 17.11.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy STRABAG Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie (sygn. akt KIO 5116/25).

Zamawiający poinformował o wyborze ofert najkorzystniejszych 05.11.2025 r.

Odwołujący zarzucił naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 218 ust. 2 i art. 16 pkt 1 ustawy Pzp w zakresie, w jakim Zamawiający zaniechał odrzucenia oferty PORR mimo, iż wykonawca ten zaoferował wykonanie robót w branży kolejowej w sposób niezgodny z SWZ

2. art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 218 ust. 2 i art. 16 pkt 1 ustawy Pzp w zakresie, w jakim Zamawiający zaniechał odrzucenia oferty Budimex mimo, iż wykonawca ten zaoferował wykonanie robót w branży kolejowej w sposób niezgodny z SWZ

3. art. 226 ust. 1 pkt. 8) ustawy Pzp w zw. z 224 ust. 1, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PORR z uwagi to, iż złożone przez wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny całkowitej, a oferta PORR zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia w zakresie istotnych części składowych obejmujących wykonanie prac branży kolejowej.

4. art. 226 ust. 1 pkt. 8) ustawy Pzp w zw. z 224 ust. 1, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Budimex z uwagi to, iż złożone przez wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny całkowitej, a oferta Budimex zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia w zakresie istotnych części składowych obejmujących wykonanie prac branży kolejowej.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i powtórzenie czynności badania i oceny ofert, odrzucenie ofert PORR i BUDIMEX.

W uzasadnieniu zarzutu odwołujący kwestionując oferty PORR i BUDIMEX podnosił się do wyceny elementów robót

objętych branżą kolejową i wymagań PFU.

W pkt 2.1.4.6. Programu Funkcjonalno-Użytkowego - Infrastruktura Kolejowa zapisano następujące wymagania co do szyn kolejowych wykonywanych w nawierzchni bezpodsynekowej:

..... W nawierzchni bezpodsynekowej szyny kolejowe należy umieścić w kanale szynowym, który zapewni oddzielenie konstrukcyjne od nawierzchni drogowej. Dopuszcza się, aby kanał szynowy był wybudowany przy użyciu typowych deskowań (czyt. tymczasowe). Elementy użyte do wykonania kanałów szynowych powinny zapewnić odpowiednią sztywność i powtarzalność, wystarczającą do zapewnienia stabilnego ustawienia kanału, w szczególności podczas układania i zagęszczania nawierzchni betonowej. Przytwierdzenie szyn należy rozwiązać poprzez podkładkę żebrową i kotwy mocowane w nawierzchni betonowej. System przytwierdzeń zweryfikować na zgodność z PN-EN 13481-5. Kanał szynowy powinien być na tyle szeroki, aby zapewnić możliwość wymiany szyny bez ingerencji w nawierzchnię poza kanałem, przy czym dopuszcza się taką ingerencję na końcach szyn. Zalecane wypełnienie kanału szynowego z dobraną odpowiednio wkładki komorowej, z zalaniem górnej części kanału masą poliuretanową na grubość ok. 4 cm."

Przytoczony powyżej zapis PFU stał w sprzeczności z Projektem koncepcyjnym wariant II, w którym w pkt 2.2. Opisu-tom I – teczką 6B w części dot. NAWIERZCHNIA wskazywał:

Dla torów na płycie żelbetowej przewidziano nawierzchnię stalową z szyn typu 49E1 przytwierdzonych klasycznie za pomocą podkładek żebrowych w rozstawie co 0,65m z wykorzystaniem przystawek szynowych do szyn typu 49E1 mocowanych 1/4 łubką i śrubą łubkową w odstępach co 1,5m. Podkładki żebrowe mocowane do płyty żelbetowej za pomocą dwóch kotew Φ 22mm o L=250mm.....

Na połączeniu z torami PKP PLK S.A. należy wbudować szyny przejściowe. Szczeliny pomiędzy szyną, przystawką szynową, a nawierzchnią betonową wypełnić masą poliuretanową.

Różnica pomiędzy zapisami PFU, a załącznikiem do PFU - Projektem koncepcyjnym wariant II, polega na tym, że zapisy PFU wskazują na technologię wykonania torów poprzez ich montaż w rowku szynowym, natomiast Projekt koncepcyjny wskazuje na montaż szyny w sposób klasyczny. W zestawieniu Odwołujący przedstawił porównanie wymienionych powyżej technologii budowy torów.

Zamawiający przesądził w pkt 2.1.4.6 PFU jego nadrzędne znaczenie wobec projektu koncepcyjnego, jednakże, ze względu na znacząco wyższy koszt wykonania torów kolejowych metodą montażu w rowku szynowym, na etapie postępowania zadano pytania Zamawiającemu mające na celu jednoznaczne potwierdzenie wymagań w zakresie przyjętej technologii wykonania branży kolejowej.

Z udzielonych odpowiedzi na pytania nr 44 z dnia 13.03.2025 r. oraz nr 158, 178, 180 z dnia 28.03.2025 r., nr 297 i 299 z dnia 13.05.2025 r. wynikają wymagania co do sposobu wykonania torów kolejowych w nawierzchni bezpodsynekowej:

- 1) W konstrukcji żelbetowej nawierzchni zbrojonej zbrojeniem ciągłym (Zamawiający nie dopuścił zbrojenia rozproszonego) należy wykonać szerokie kanały dla szyn przy użyciu deskowania zapewniającego sztywność i powtarzalność,
- 2) Zamawiający dopuścił stosowanie systemowych prefabrykatów typu GTP lub równoważnych jako rozwiązanie zamiennie dla konstrukcji żelbetowej opisanej w punkcie 1 powyżej,
- 3) W rozjazdach kolejowych oczekiwany jest KZN Contrack lub rozwiązanie równoważne,
- 4) Kanały szynowe mają zostać wzmocnione od strony tocznej szyny systemowym kątownikiem stalowym,
- 5) Szerokość kanału szynowego ma zapewnić możliwość wymiany szyny bez ingerencji w nawierzchnię poza kanałem, przy czym dopuszcza się taką ingerencję na końcach szyn,
- 6) Przytwierdzenie szyn należy rozwiązać poprzez podkładkę żebrową i kotwy mocowane w nawierzchni betonowej (dnie wnęki szynowej). System przytwierdzeń ma być zgodny z Polską Normą PN-EN 13481-5,
- 7) Wypełnienie kanału szynowego masą poliuretanową lub dobraną odpowiednio wkładką komorową z granulatu gumowego, z zalaniem górnej części kanału masą poliuretanową na grubość ok. 4 cm. Zamawiający wykluczył możliwość zastosowania masy bitumicznej ze względu na krótszą trwałość eksploatacyjną,
- 8) Zamawiający **nie dopuścił** rozwiązania wypełnienia strefy okołoszynowej w tzw. klasycznym sposobie posadowienia torów kolejowych (w pytaniu nr 297 przytoczono rysunek z dokumentacji lecz Zamawiający zaprzeczył takiemu rozwiązaniu cyt. „Zamawiający nie dopuszcza rozwiązania strefy okołoszynowej jak na rysunku. Jednocześnie,

zamawiający prosi o zapoznanie się z wymaganiami w tym zakresie znajdującymi się w OPZ").

Wyżej wymienione elementy jednoznacznie wskazują na wymaganie Zamawiającego zastosowania technologii montażu torów kolejowych w rowku szynowym płyty żelbetowej.

Oferta PORR S.A., jak również oferta BUDIMEX S.A. nie spełnia wymagań SWZ ponieważ wycenia sposób wykonania robót branży kolejowej w sposób klasyczny tj. polegający na ułożeniu szyn kolejowych na płycie betonowej, a następnie wypełnienie przestrzeni warstwą nawierzchniową betonową.

Wskazują na to wyjaśnienia PORR z 31.07.2025 r. (str. 29 i 30 wyjaśnień – poz. 45-48 formularza cenowego) oraz wyjaśnienia BUDIMEX z 01.08.2025 r. (str. 35 wyjaśnień – poz. 45-48 formularza cenowego).

Z uwagi, iż PORR i BUDIMEX przyjęli niezgodną z SWZ technologię wykonania zamówienia branży kolejowej, to też cena oferty nie pokrywa kosztów konstrukcji żelbetowej nawierzchni z szynami umieszczonymi w rowkach szynowych.

Odwołujący wskazuje że różnice cenowe w materiałach i robociznie są dalece odbiegające od wykonania zamówienia tzw. sposobie klasycznym i tak przyjmując zestawienie jedynie materiałów (bez sprzętu i robocizny) na wykonanie toru w technologii montażu torów kolejowych w kanale szynowym płyty żelbetowej cena metra bieżącego (mb) wynosi ok. 3 847,22 zł. Szacując liczbę metrów bieżących na 2129,01 sumarycznie daje to koszt 8 190 769,85 zł.

Koszty wykonania toru metodą tradycyjną są znacznie tańsze i w przypadku oferty PORR wynoszą 2 002,97 zł za mb, więc przy przyjęciu tej samej ilości metrów daje sumę 4 264 343,16 zł (z uwzględnieniem materiałów, robocizny i sprzętu), co oznacza że oferta jest niedoszacowana o co najmniej 3 926 426,69 zł. Poza tym w wycenie nie przyjęto elementów istotnych i charakterystycznych dla wymaganej technologii tj: Masy poliuretanowej w ilości ok. 80 kg/mb toru, kątownika stalowego 50x50x10 stanowiącego wzmocnienia krawędzi nawierzchni.

Koszty wykonania toru metodą tradycyjną są znacznie tańsze i w przypadku oferty Budimex wynoszą 1 546,93 zł za mb, co przy ilości wyżej wskazanych metrów bieżących daje sumę 3 293 429,44 zł (z uwzględnieniem materiałów, robocizny i sprzętu). Oznacza to, że oferta Budimex jest niedoszacowana o co najmniej 4 897 340,41 zł Poza tym w wycenie nie przyjęto elementów istotnych i charakterystycznych dla wymaganej technologii tj.: masy poliuretanowej w ilości ok. 80 kg/mb toru, kątownika stalowego 50x50x10 stanowiącego wzmocnienia krawędzi nawierzchni.

Do postępowania odwoławczego przystąpili po stronie zamawiającego wykonawcy – PORR S.A. z/s w Pruszkowie oraz BUDIMEX S.A. z/s w Warszawie. Przystępujący PORR złożył pismo procesowe wraz z dowodami na odparcie zarzutów podniesionych w odwołaniu (pismo z 31.12.2025 r.).

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z wnioskiem i jego oddalenie (pismo z 30.12.2025 r.). Zamawiający wskazał, że wyjaśnienia obu wykonawców potwierdzają wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami postępowania prowadzonego w formule „zaprojektuj i wybuduj”. Oferty załączone do wyjaśnień, na których odwołujący opiera zarzuty, służyły wyłącznie udowodnieniu, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, a nie udowodnienia zakresu robót do wykonania. Podstawą wyliczenia ceny w obu ofertach były samodzielne kalkulacje, a załączone oferty miały wyłącznie potwierdzić rynkowość wyceny.

Zamawiający podważał słuszność twierdzeń odwołującego, co do rozumienia postanowień PFU, w tym pkt 2.1.4.6 w kontekście podpowiedzi na pytania, które wskazywać mają na oczekiwanie wobec konstrukcji kanałów szynowych, tj. wykonania konstrukcji kanałów szynowych wylewanych na mokro na budowie. Zamawiający podał bowiem, że „W nawierzchni bezpodsypkowej szyny kolejowe należy umieścić w kanale szynowym, który zapewni oddzielenie konstrukcyjne od nawierzchni drogowej. Dopuszcza się, aby kanał szynowy był wybudowany przy użyciu typowych deskowań (czyt. tymczasowe).” Tak formułując wymagania zamawiający nie określił wymagań do jednej konkretnej technologii wykonania posadowienia torów. Działanie takie, przede wszystkim z uwagi na charakter PFU oraz rodzaj prowadzonego postępowania w formule projektuj i buduj, jest w pełni prawidłowe i nie narusza jakichkolwiek przepisów PZP. W odpowiedzi na pytanie nr 158, zamawiający podtrzymał w/w informacje płynące z PFU i jedynie doprecyzował i dopuścił, nie wskazując jako jedyne rozwiązanie, użycie przez wykonawców płyt prefabrykowanych. Zamawiający nie wykluczył technologii klasycznej (na co wskazuje zabudowa torów warstwą ściERALANĄ).

Zamawiający – biorąc pod uwagę także formułę projektuj i buduj – nie ograniczył technologii wykonania zabudowy torów do jednej konkretnej, co zdaje się bezpodstawnie podnosić odwołujący, nie przedstawiając jednocześnie w tym zakresie żadnych konkretnych dowodów.

Zarzuty dotyczą zbrojenia płyty żelbetowej oraz wypełnienia przestrzeni przyszynowych masą zalewową. Elementy te nie stanowią już istotnego elementu zamówienia, albowiem, w przypadku zbrojenia płyty żelbetowej jest to 0,6% wartości zamówienia, dla masy zalewowej jest to 0,4%, liczone w oparciu o kosztorys inwestorski zamawiającego. Z powyższego

wynika zatem wprost, że zarzuty podnoszone przez odwołującego nie dotyczą istotnych części składowych zamówienia, zarówno pod kątem przedmiotowym jak i cenowym (choć sama branża kolejowa stanowi istotną składową ceny).

Stanowisko Izby

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

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

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego, a także dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Na podstawie dokumentacji postępowania Izba dokonała następujących ustaleń, istotnych z punktu widzenia podstawy zarzutów objętych odwołaniem.

Zamawiający prowadzi postępowanie w formule „zaprojektuj i wybuduj” (pkt 4.2 swz).

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia znajduje się w Opisie przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ, na który składa się Program Funkcjonalno-Użytkowy oraz załączona do niego dokumentacja, w tym załącznik nr 9 – Warunki Wykonania i Odbioru Robót - WWIORB (pkt 4.3 swz).

W pkt 2.1.4.6 PFU *Infrastruktur kolejowa*:

Zamawiający informuje, iż na rzecz przygotowania inwestycji sporządzony został projekt koncepcyjny, w którym to zawarto poszerzone w stosunku do poniższych, informacje. Oba opracowania niniejszy program z jego załącznikami oraz projekt koncepcyjny należy czytać łącznie, traktując je jako wzajemnie się uzupełniające i na ich podstawie budować koszt zamierzenia budowlanego. Jako nadrzędne w stosunku do koncepcji należy traktować informacje zawarte w niniejszym dokumencie oraz warunkach wykonania i odbioru robót budowlanych. (...).

W nawierzchni bezpodsypankowej szyny kolejowej należy umieścić w kanale szynowym, który zapewni oddzielenie konstrukcyjne od nawierzchni drogowej. Dopuszcza się, aby kanał szynowy był wybudowany przy użyciu typowych deskowań (czyt. tymczasowe). Elementy użyte do wykonania kanałów szynowych powinny zapewnić odpowiednią sztywność i powtarzalność, wystarczającą do zapewnienia stabilnego ustawienia kanału, w szczególności podczas układania i zagęszczania nawierzchni betonowej. Przytwierdzenie szyn należy rozwiązać poprzez podkładkę żebrową i kotwy mocowane w nawierzchni betonowej. System przytwierdzeń zweryfikować na zgodność z PN-EN 13481-5. Kanał szynowy powinien być na tyle szeroki, aby zapewnić możliwość wymiany szyny bez ingerencji w nawierzchnię poza kanałem, przy czym dopuszcza się taką ingerencję na końcach szyn. Zalecane wypełnienie kanału szynowego z dobranej odpowiednio wkładki komorowej, z zalaniem górnej części kanału masą poliuretanową na grubość ok. 4 cm.

Zamawiający udzielał odpowiedzi na pytania, w tym dotyczące konstrukcji kanałów szynowych:

- pytanie nr 43 dotyczące wykonania kanału szynowego i rozbieżności opisu i załączonego do PFU przekroju (odpowiedź z 13.03.2025 r.): *Zamawiający wskazuje, iż w OPZ zamieścił informację, który dokument jest nadrzędny w przypadku ewentualnych rozbieżności. Przedmiotem zamówienia jest m.in. część projektowa, z czego wynika, że intencją Zamawiającego jest, aby Projektant jako osoba posiadająca odpowiednie kompetencje i uprawnienia, zaprojektował ten przekrój w taki sposób, który zabezpieczy oczekiwania funkcjonalno-użytkowe, które Zamawiający określił w OPZ. Zamawiający dopuszcza możliwość zrezygnowania z podkładki żebrowej przy spełnieniu wszystkich pozostałych oczekiwań, w szczególności weryfikacji systemu przytwierdzenia na zgodność z normą PN-EN 13481-5. Ze względu na typową w portach zabudowę toru nawierzchnią drogową na nabrzeżu, Zamawiający zaleca dodatkową konsultację oczekiwanego rozwiązania z projektantem z doświadczeniem w projektowaniu torów tramwajowych, gdzie konstrukcja strefy przyszynowej, jej trwałości, sprężystości, pożądanego ugięcia, są zagadnieniem omawianym od dekad, przez co obecnie rynek tramwajowy ma do zaoferowania wielokrotnie więcej w tym zakresie.*

- pytanie nr 44 o możliwość przyjęcia rozwiązania wypełnienia strefy okołoszynowej przedstawionego na schemacie (odpowiedź z 13.03.2025 r.): *Zamawiający nie dopuszcza rozwiązania wypełnienia strefy okołoszynowej jak na rysunku. Jednocześnie, Zamawiający prosi o zapoznanie się z wymaganiami w tym zakresie, znajdującymi się w OPZ.*

- pytanie nr 158, którym wskazywano na możliwość skorzystania z tańszego rozwiązania niż opisane w PFU, tj. z

wykorzystaniem prefabrykatów żelbetowych przy konstrukcji kanałów szynowych. Ponadto w pytaniu wskazano, że przedstawione w PFU rozwiązanie będzie niemożliwe do zastosowania w rozjazdach z uwagi na ich konstrukcję. Zamawiający w odpowiedzi z 28.03.2025 r. dopuścił w lit. a): *wykonanie zabudowy torów w nawierzchni prefabrykowanej typu GTP lub równoważnej, tj. w zabudowie płytami żelbetowymi wielkogabarytowymi z kanałami szynowymi z mocowaniem szyny do płyty poprzez dopuszczony mechaniczny system przytwierdzeń (nie masą przytwierdzającą), z wypełnieniem kanału szynowego masą poliuretanową przeznaczoną do tego lub wkładką komorową z granulatu gumowego i masą poliuretanową przeznaczoną do tego. Kanały szynowe powinny być od zewnątrz dodatkowo wzmocnione (systemowym) kątownikiem stalowym.*

b) *Opisane w PFU rozwiązanie strefy przyszynowej dotyczy układów torowych poza rozjazdami. Na rozjazdach kolejowych oczekiwany jest KZN Contrack (lub rozwiązanie równoważne). Zamawiający dopuszcza wykonanie poligonu na przedmiotowej inwestycji.*

- pytanie nr 178 o zbrojenie płyty żelbetowej zaprojektowano z prętów. Czy Zamawiający dopuszcza zbrojenie rozproszone stalowe? (odpowiedź z 28.03.2025 r.) *Zamawiający informuje, iż nie dopuszcza zbrojenia rozproszonego stalowego.*

- pytanie 180 wskazujące na ryzyko przyjęcia rozwiązania opisanego w koncepcji i podstawy wyceny: Czy do wyceny należy zakładać wskazane w koncepcji rozwiązanie czy przyjmować inne rozwiązanie technicznie poprawne? – zgodnie z odpowiedzią z 28.03.2025: *Zamawiający informuje, że Wykonawca może przyjąć własne rozwiązanie techniczne, o ile jest ono zgodne ze sztuką budowlaną oraz z obowiązującymi normami, rozporządzeniami i spełnia wymagania określone w OPZ, PFU i projekcie koncepcyjnym. Jednocześnie Zamawiający wskazuje, iż koncepcja nie określa szczegółowych rozwiązań.*

- pytanie nr 235 dotyczące brakujących w dokumentacji informacji (odpowiedź z 28.03.2025 r.): *Zamawiający wskazuje, iż oczekiwane przez Wykonawcę uzupełnienie powinno znaleźć się w projekcie budowlanym. Analogiczna odpowiedź dotyczy poruszonych w pytaniach nr 97, 163-172, 181, kwestii technicznych wykonania prac w branży kolejowej.*

- pytanie nr 299 dotyczące mas poliuretanowych do zastosowania w strefie przyszynowej i w dylatacjach? - Zamawiający w odpowiedzi z 13.05.2025 r. poinformował, że: *ze względu na krótszą trwałość eksploatacyjną na nabrzeżach portowych mieszanek stosowanych na gorąco, nie przewiduje, aby znalazły one zastosowanie. Zamawiający podtrzymuje swoje stanowisko o masach poliuretanowych, natomiast na potrzeby udzielania odpowiedzi do niniejszego postępowania, Zamawiający dodatkowo przeanalizował stosowane na różnych nabrzeżach mieszanki i informuje, że dopuszcza również masy na bazie polisulfidów, których zaletą jest wysoka odporność chemiczna. Projektant określi wymagane parametry w zakresie wytrzymałościowym, eksploatacyjnym i ekspozycyjnym w zależności od miejsca wbudowania.*

Zamawiający nie żądał przedmiotowych środków dowodowych (pkt 5.1 swz).

Realizacja zamówienia podzielona została na dwa etapy, tj. etap I – dokumentacja projektowa z uzyskaniem wymaganych uzgodnień i decyzji administracyjnych, w tym pozwolenia na budowę (do 100 tygodni od dnia zawarcia umowy) i etap II – roboty budowlane (do 88 tygodni od dnia przekazania przez zamawiającego terenu budowy, nie później jednak niż w terminie do 190 tygodni od zawarcia Umowy) – pkt 8.1 swz.

Zamawiający dopuścił możliwość powierzenia części prac podwykonawcom, żądając w pkt 11.3 swz wskazania przez wykonawcę w ofercie części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom oraz podania przez wykonawcę nazw ewentualnych podwykonawców, jeżeli są znani na etapie składania oferty.

Zgodnie z pkt 19.1. swz ofertę należało sporządzić na formularzu oferty, stanowiącym załącznik nr 2 do swz.

Cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia, określoną w formularzu cenowym (załącznik nr 2A do swz) wykonawca jest zobowiązany ustalić w oparciu o opis przedmiotu zamówienia, projekt umowy, wymagania swz oraz obowiązujące normy, przepisy i wiedzę budowlaną, a następnie podać cenę netto i brutto w formularzu oferty (załącznik nr 2 do swz).

CENA BRUTTO oferty jest sumą ceny brutto za wykonanie etapu I – dokumentacja projektowa oraz uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych oraz ceny brutto za wykonanie etapu II – roboty budowlane, którą należy wskazać w pkt 2 formularza oferty, stanowiącego Załącznik nr 2 do swz. Jednocześnie zamawiający zastrzega, iż wartość netto za wykonanie etapu I – dokumentacja projektowa oraz uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych (suma pozycji 49 i 50 formularza cenowego) nie może być większa niż 1,5 % łącznej wartości netto za wykonanie etapu II – roboty budowlane (suma pozycji od 1 do 48 formularza cenowego).

W formularzu oferty cena prezentowana była w rozbiciu na etap I i etap II w kwocie całkowitej netto i brutto.

Formularz cenowy (załącznik nr 2A do swz) zawiera pozycje wyceniane w podziale na branże, w tym branża kolejowa obejmująca pozycje: roboty rozbiórkowe, roboty ziemne, budowa torów w nawierzchni podsypkowej, budowa torów i rozjazdów w nawierzchni bezpodsypkowej.

Na sfinansowanie zamówienia zamawiający zamierz przeznaczyć kwotę 273.060.000,00 zł brutto. Kwota ta odpowiada wartości szacunkowej zamówienia wyrażonej kwotą netto – 222.000.000,00 zł.

W postępowaniu złożonych zostało sześć ofert z cenami: PORR S.A – 140.974.349,01 zł (oferta nr 1); Korporacja Budowlana DORACO Sp. z o.o. – 169.781.993,96 zł (oferta nr 2); BUDIMEX S.A. – 149.605.397,09 zł (oferta nr 3); STRABAG Sp. z o.o. – 165.338.917,80 zł (oferta nr 4); Konsorcjum NDI S.A./NDI Sopot S.A. – 176.557.535,74 zł (oferta nr 5); Konsorcjum Fabe Polska Sp. z o.o./China Harbour Engineering Co. Ltd – 174.709.414,14 zł (oferta nr 6).

Branża kolejowa oszacowana została przez zamawiającego na kwotę 12.580.527,39 zł netto (15.474.048,69 zł brutto).

Branża kolejowa wyceniona została w ofertach: PORR – 12.228.194,18 zł netto (poz. 47 – 128.660,56 zł; poz. 48 – 10.886.858,55 zł); DORACO – 17.797.138,32 zł netto (poz. 47 – 455.101,03 zł, poz. 48 – 16.657.684,12 zł); BUDIMEX – 10.703.445,50 zł netto (poz. 47 – 85.908,08 zł, poz. 48 – 9.968.456,23 zł); STRABAG – 24.229.966,51 zł netto (poz. 47 – 1.179.302,34 zł, poz. 48 – 22.710.111,59 zł); Konsorcjum NDI – 19.458.853,39 zł netto (poz. 47 – 192.223,52 zł, poz. 48 – 18.863.672,01 zł); Konsorcjum Fabe – 16.527.357,09 zł netto (poz. 47 – 151.968,25 zł, poz. 48 – 15.804.789,54 zł).

Zamawiający wezwał wszystkich wykonawców do złożenia wyjaśnień, wskazując w wezwaniach z 07.07.2025 r. na różnicę ceny do wartości szacunkowej zamówienia oraz zakres wyjaśnień, który sprowadzał się w każdym z wezwań do przytoczenia treści przepisu art. 224 ust. 3 i 4 Ustawy.

Wyjaśnienia złożyło pięciu wykonawców, w tym PORR, BUDIMEX i STRABAG.

W wyjaśnieniach PORR z 31.07.2025 r. (w części objęte tajemnicą przedsiębiorstwa) w odniesieniu do branży kolejowej (poz. 45-48), str. 30 wskazał, że *dokonał wyceny robót w oparciu o kalkulację własną. W następnym kroku Wykonawca dokonał analizy rynku w zakresie wskazanych robót. Następnie Wykonawca dokonał porównania zebranych ofert Podwykonawców z kalkulacją indywidualną wykonaną we własnym zakresie.*

Weryfikacja zebranych ofert pod względem kompletności poskutkowała przyjęciem do wyceny kompleksowej oferty Podwykonawcy – (TP) na kwotę: 11 169 931,85 zł netto.

Do wyjaśnień załączona została oferta podwykonawcy prezentująca wycenę prac w tym wycenę budowy torów na nawierzchni na podsypce tłuczniowej (112.454,89 zł) oraz budowa torów i rozjazdów o nawierzchni niekonwencjonalnej (kotwione na płycie żelbetowej) – 7.242.126,39 zł i 2.858.607,25 zł.

Na stronie 10 wyjaśnień wskazane zostało, że *Wykonawca zaplanował wykonanie części robót za pomocą podwykonawców. W związku z powyższym dokonał analizy rynku i uzyskał odpowiednie oferty podwykonawców. Niezależnie od powyższego Wykonawca dokonał wyceny robót (w tym kosztów zatrudnienia) w oparciu o kalkulację własną, w celu zweryfikowania kwot skazywanych przez podwykonawców.*

W wyjaśnieniach Budimex z 01.08.2025 r. (w części zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa) wykonawca na str. 21 wskazał, że *przy wycenie opierał się zarówno na kalkulacjach własnych, jak również szerokiej ilości ofert zebranych od podwykonawców i dostawców. W odniesieniu do branży kolejowej do wyceny przyjęta została oferta podwykonawcy (kalkulacje szczegółowe oraz oferty podwykonawców zastrzeżone zostały jako tajemnica przedsiębiorstwa).*

Na stronie 35 wyjaśnień: *Wykonawca oparł powyższe wyjaśnienia na otrzymanych ofertach mających istotne znaczenie dla złożonej Zamawiającemu oferty doświadczeniu i cenach z innych realizowanych w trakcie składania oferty kontraktów.*

Uproszczone zestawienie zbiorcze, przy przyjęciu realizacji wyłącznie przez podwykonawców na bazie otrzymanych ofert i braku dalszych optymalizacji, zaprezentowano w tabeli.

Na stronie 37 wyjaśnień: *Przedstawione dowody stanowią część szczegółowego materiału, na bazie którego Budimex S.A. przygotował ofertę, a do celu potwierdzenia prawidłowości przygotowanie wyceny przedstawiliśmy naszym zdaniem wystarczające materiały.*

05.11.2025 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej – oferty PORR S.A.

Przystępujący BUDIMEX złożył na rozprawie kopię oświadczenia podwykonawcy, którego oferta została wskazana w wyjaśnieniach ceny, w którym potwierdza, że do wyceny prac przewidziano zbrojenie płyty żelbetowej zbrojeniem klasycznym, zalanie betonem z dodatkiem włókna, wykonanie rowka szynowego poprzez odpowiednie deskowanie, montaż szyny na podkładkach żelbetowych i kotew mocowanych do nawierzchni betonowej, zasypanie grysem, zalanie

rowka przy szynie masą PU w kolorze czarnym i wykonanie dyletacji. Kanał szynowy od strony krawędzi tocznej szyny będzie wzmocniony kątownikiem stalowym (oświadczenie z 01.12.2025 r.).

Przystępujący PORR złożył na rozprawie oświadczenie podwykonawcy, którego oferta została załączona do wyjaśnień ceny dotyczące zakresu wycenionych prac, w którym potwierdza, że wycena obejmuje wykonanie robót zgodnie z wymaganiami zamawiającego. *Ze względu na charakter zadania, tj. zaprojektuj i wybuduj, szczegółowe rozbięcie zakresu prac branży kolejowej na pozycje kosztorysowe wraz z ich szczegółowym opisem będzie możliwe po wykonaniu dokumentacji projektowej (...).* Wykonawca z ostrożności przedłożył również szczegółową wycenę robót branży kolejowej (objęta tajemnicą przedsiębiorstwa).

Izba oddała odwołanie w całości.

Podstawą na jakiej Izba dokonała oceny zarzutów była przedłożona przez zamawiającego dokumentacja postępowania, w tym wskazane powyżej ustalenia, co do postanowień dotyczących realizacji robót z zakresu branży kolejowej, jak również wyjaśnienia składane przez wykonawców w odpowiedzi na wezwanie kierowane w trybie art. 224 Ustawy. Złożone przez odwołującego dowody, w tym opinię prywatną, Izba oceniła jako nieprzydatne, gdyż decydującymi dla rozstrzygnięcia były okoliczności ustalone na podstawie dokumentacji postępowania. Izba pominęła również oświadczenia podwykonawców, jak również szczegółową kalkulację robót przedstawioną przez PORR, które to dokumenty nie były składane w toku czynności badania oferty, a tym samym nie były znane zamawiającemu przy podejmowaniu decyzji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Na wstępie należy podkreślić, że w odwołaniu kwestionowana jest czynność wyboru oferty najkorzystniejszej PORR (w odwołaniu błędnie wskazano na wybór dwóch ofert), jak również zaniechanie odrzucenia ofert PORR i BUDIMEX. Zarzuty dotyczące obu ofert związane są z technologią wykonania prac objętych poz. 48 formularza cenowego, który dotyczy łącznie budowy torów i rozjazdów w nawierzchni bezpodsypkowej, co stanowi jeden z elementów branży kolejowej, o największej wartości. Odwołujący kwestionując zgodność treści ofert z wymaganiami zamawiającego odnosił się do wyjaśnień, jakie wykonawcy składali w celu wykazania okoliczności uzasadniających wycenę ofert. Stwierdzona w odwołaniu niezgodność treści ofert dotycząca technologii wykonania robót branży kolejowej stanowi jednocześnie podstawę zarzutu rażąco niskiej ceny obu ofert, gdyż ceny ofert mają nie pokrywać kosztów konstrukcji żelbetowej nawierzchni z szynami umieszczonymi w rowkach szynowych.

Zasadniczym dla rozstrzygnięcia sporu było ustalenie, czy w oparciu o złożone wyjaśnienia cen zamawiający miał podstawy do stwierdzenia, że wykonawcy przyjęli do wyceny rozwiązania pozostające w sprzeczności z wymaganiami dokumentacji postępowania, a jeżeli tak, to czy mogło to prowadzić do odrzucenia ofert jako niezgodnych z swz. Rozstrzygnięcie w tym zakresie miało dalsze skutki dla oceny zasadności zarzutu rażąco niskiej ceny, który w odniesieniu do obu ofert był powiązany z ustaleniem, że w ofertach nie uwzględniono wykonania robót w konstrukcji żelbetowej nawierzchni z szynami umieszczonymi w rowkach szynowych.

Izba uznała, że wyjaśnienia dotyczące założeń kalkulacyjnych nie dawały podstawy do ustalenia, że wykonawcy zaoferować mieli realizację świadczenia niezgodnie z wytycznymi zamawiającego.

W niniejszej sprawie zasadniczym było ustalenie, że zamawiający w PFU nie referował do opisu jednego konkretnego rozwiązania spełniającego wymagania, co znajdowało wyraz w licznych odpowiedziach na pytania kierowane przez wykonawców o wyjaśnienie zapisów swz, w których wprost wskazywał na konieczność konsultacji z projektantem rozwiązania, jakie zostanie przyjęte na etapie projektu budowlanego. Zamawiający wprost w odpowiedzi na pytanie nr 180 z 28.03.2025 informował, że *Wykonawca może przyjąć własne rozwiązanie techniczne, o ile jest ono zgodne ze sztuką budowlaną oraz z obowiązującymi normami, rozporządzeniami i spełnia wymagania określone w OPZ, PFU i projekcie koncepcyjnym. Jednocześnie Zamawiający wskazuje, iż koncepcja nie określa szczegółowych rozwiązań.* Ustalenie to podważa tezę postawioną w odwołaniu o konieczności wyceny jednego konkretnego rozwiązania, które miałyby spełniać wymagania opisane w dokumentacji postępowania. PFU oraz załączniki zawierały opis funkcjonalny z zalecanymi rozwiązaniami, których ocena pozostawiona została do analizy projektantom i wymagać będzie doprecyzowania na etapie realizacji zamówienia w ramach etapu I. Wskazane w odwołaniu wnioski, wywodzone z fragmentów odpowiedzi na pytania nie oddawały pełnego obrazu i stanowiły dowolną interpretację sposobu realizacji robót, której faktycznie nie można sprowadzić do jednego konkretnej technologii robót. W szczególności określenie „metoda klasyczna”, jako rzekomo wykluczona przez zamawiającego, pozostawia niejasnym stanowisko odwołującego w relacji z zapisami PFU pkt 2.1.4.6, w których *Dopuszcza się, aby kanał szynowy był wybudowany przy użyciu typowych deskowań (...).* Ponadto, zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wskazywał na wybiórcze rozumienie odpowiedzi na pytania, które służyć miało postawionej tezie w odwołaniu. Przykładowo zamawiający wyjaśnił, że nie dopuszcza zbrojenia rozproszonego w płycie żelbetowej podtorowej, która w rozumieniu przedmiotowej dokumentacji projektowej oznacza płytę, do której mocowane

są tory, czyli płytę znajdującą się pod stopką szyny. Udzielona przez zamawiającego odpowiedź na pytanie nr 178 nie oznacza jednak, że zamawiający nie dopuszcza zastosowania zbrojenia rozproszonego w betonie nawierzchniowym. Odpowiedź na pytanie 299 z 13.05.2025 r. informuje, że nie przewiduje, aby mieszanki stosowane na gorąco znalazły zastosowanie, ze względu na krótszą trwałość eksploatacyjną na nabrzeżach portowych. Dodatkowo, w odpowiedzi na pytanie, zamawiający dopuścił zastosowanie również mas na bazie polisulfidów oraz wskazał, że to projektant ostatecznie, z uwagi na formułę projektuj i buduj, zobowiązany będzie określić wymagane parametry w zakresie wytrzymałościowym, eksploatacyjnym i ekspozycyjnym w zależności od miejsca wbudowania mas wypełniających przestrzenie przyszynowe. W pierwszej części odpowiedzi, zamawiający zwraca uwagę na swoje oczekiwania co do trwałości materiałów jakie mają być zastosowane. Z ostatniej części odpowiedzi na pytanie nr 299, wynika, że to projektant określi parametry jakie ma spełniać materiał i na tej podstawie dobrany zostanie ostatecznie odpowiedni materiał. Tak sformułowana odpowiedź, w ocenie Zamawiającego, nie określa jaki materiał będzie ostatecznie zastosowany podczas realizacji inwestycji.

Izba nie przychyliła się zatem do stwierdzenia, na jakim odwołujący opierał podstawę zarzutów, iż PFU zawierało konkretny i jasny zapis pozwalający przyjąć, że wycena objęta ofertami załączonymi do wyjaśnień ceny prowadzić miałyby do niezgodności w zakresie wykonania robót branży kolejowej. Ponadto, należy wskazać, że poz. 48 formularza cenowego zawierała wycenę zarówno torów jak i rozjazdów, które wymagają uwzględnienia różnych warunków wykonania. Z odpowiedzi na pytanie nr 158 z 28.03.2025 r. wynika wprost konieczność odmiennej analizy sposobu wykonania robót na rozjazdach i na torach. Zamawiający wprost wskazał, że opisane w PFU rozwiązanie strefy przyszynowej dotyczy układów torowych poza rozjazdami. Ponieważ odwołujący kwestionował sposób wykonania torów kolejowych w nawierzchni bezpodsypkowej, nie można było w sposób jednoznaczny przesądzić o sposobie realizacji pozycji 48 formularza cenowego, której wycena uwzględniać musiała różne uwarunkowania.

Zasadniczym było również stwierdzenie, że wyjaśnienia wykonawców dotyczące podstaw wyceny nie miały na celu wyjaśnienia treści ofert, co może sugerować uzasadnienie odwołania. Zamawiający nie kierował wezwania do wyjaśnienia treści ofert. W wezwaniu do wyjaśnienia ceny zamawiający nie miał wątpliwości dotyczących wyceny konkretnych branż, w tym branży kolejowej, której wycena w obu ofertach była bliska szacunkom zamawiającego. Wyjaśnienia nie zawierały zatem konkretnych informacji o przyjętych założeniach, które pozwoliłyby ocenić ofertę pod kątem jej zgodności z warunkami realizacji. Wprawdzie do wyjaśnień załączone zostały oferty podwykonawców prezentujące przedmiot oferty, to nie stanowiły one przedmiotu oferty w tym znaczeniu, że precyzowały zakres świadczenia. Należy podkreślić, że w ofertach wykonawcy nie przedstawiali żadnej koncepcji, a zamawiający nie żądał złożenia przedmiotowych środków dowodowych, które pozwalałyby na identyfikację sposobu realizacji robót branży kolejowej. Załączone oferty podwykonawców miały wyłącznie na celu wykazanie rynkowego charakteru wyceny robót, które w ofercie ujęte były zbiorczo w ramach poszczególnych branż.

Zgodnie z orzecnictwem, wyjaśnienia dotyczące ceny oferty mogą stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności oferty z swz, stanowią one bowiem wyjaśnienie oferty, tj. podstaw jej wyceny. Jeżeli do wyceny przyjęty został produkt niespełniający parametrów wymaganych, a informacja ta pojawia się dopiero na etapie wyjaśnienia ceny, zamawiający nie może pominąć tej okoliczności. Przykładowo w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 09.02.2023 r., sygn. XXIII Zs 158/22 wskazane zostało, że wyjaśnienia i dowody przedstawione w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny stanowią integralną część oferty, a przy tym wiążą wykonawcę na równi z treścią oferty złożonej pierwotnie. Na podstawie wyjaśnień mogą ujawnić się podstawy do odrzucenia oferty w oparciu o inne przepisy ustawy, co rodzi konieczność ich zastosowania.

W niniejszej sprawie takich podstaw nie dostarczały złożone oferty podwykonawców zawierające wyceny przygotowane na podstawie dokumentacji, która zakłada konieczność doprecyzowania na etapie projektu rozwiązania, które nie jest wymagane na etapie oferty i nie jest możliwe do opisanie w momencie składania oferty. Sposób wykonania torów nie był objęty wyjaśnieniami, w których wykonawca mógłby określić w jaki sposób na etapie oferty przyjął wykonanie tych prac. Sama wycena nie precyzuje w stopniu dostatecznym informacji, jakie pozwoliłyby na jednoznaczne wskazanie, że prace nie zostaną wykonane zgodnie z wytycznymi dokumentacji. Ponadto, sama wycena prac nie musi oznaczać, że podmiot realizować będzie prace tak jak opisał to w ofercie, gdyż koniecznym będzie uwzględnienie założeń przyjętych dopiero na etapie projektowym, co może oznaczać również konieczność przyjęcia innej wyceny prac. Załączone do wyjaśnień oferty potwierdzają jedynie wstępne konsultacje, jakie prowadzone były na etapie przygotowania oferty, jednak nie rozszerzają one oświadczenia wykonawcy co do sposobu realizacji.

Ponieważ zarzut rażąco niskiej ceny wobec obu ofert opierał się wyłącznie na założeniu, że do wyceny przyjęte zostało rozwiązanie nie spełniające wytycznych dokumentacji postępowania, Izba oddaliła odwołanie również w tym zakresie.

Podtrzymując argumentację co do braku podstaw dla przyjęcia tezy o niezgodności przyjętych do wyceny rozwiązań,

Izba dodatkowo wskazuje, że odwołujący nie udowodnił zasadności wyliczeń prezentowanych w odwołaniu. Na rozprawie wyjaśnił, że do wyliczenia kosztów przyjął ilości materiałów, które miałyby wynikać z dokumentacji, jednak nie zostały one w żaden sposób sprecyzowane, a w samej dokumentacji postępowania nie ma podanych ilości, które mogłyby stanowić odniesienie do założeń wykonawcy, które zostaną dopiero ujęte na etapie projektowania rozwiązania. W sytuacji, w której odwołujący formułował tezy o niedoszacowaniu kosztów obu ofert, powinien był wykazać ich zasadność. Bez uzasadnienia, same twierdzenia o skali niedoszacowania ofert należało ocenić jako gołosłowne. Nie jest przy tym prawidłowe przyjęcie przez odwołującego linii procesowej, iż zwolniony był z obowiązku wykazania zarzutu rażąco niskiej ceny w obu ofertach, tylko na tej podstawie, że ciężar dowodu zgodnie z art. 537 spoczywa na wykonawcy wezwanemu do złożenia wyjaśnień. Jak wskazał Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z 13.06.2025 r., sygn. XXIII Zs 67/25 - ciężar dowodu ulega odwróceniu w przypadku sporu dotyczącego zaistnienia RNC. Dotyczy to jednak tylko i wyłącznie dowodzenia, iż „oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny”. Ciężar dowodzenia, że oferta zawiera RNC spoczywa już w sposób tradycyjny na podmiocie, który ów fakt powołuje.

W kontrze do twierdzeń odwołującego o niedoszacowaniu ofert jest ich zestawienie z szacowaną wartością zamówienia, która dla tego elementu robót oddaje rynkowość wyceny kwestionowanej przez odwołującego. Oferta odwołującego na branżę kolejową przekraczała 24 mln zł netto, co nawet przy szacunku zamawiającego (12 mln) wskazuje, że to odwołujący przyjął znacząco droższe rozwiązanie, istotnie odbiegające od wyceny przyjętej w pozostałych ofertach. Uwzględniając wartość całego zamówienia szacowaną przez zamawiającego na 222 mln zł netto, w branży kolejowej była ona najbardziej zbliżona do złożonych ofert – z wyjątkiem oferty odwołującego, która dwukrotnie przekroczyła szacunki zamawiającego w tej branży.

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. 2¹ poz. 2437).

Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 20.000 zł. i obciążyła nimi w całości odwołującego.

Przewodnicząca:.....