

WYROK

Warszawa, dnia 26 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki
Członkowie: Katarzyna Odrzywolska
Adriana Urbanik
Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 listopada 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 grudnia 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia, w składzie: Lider konsorcjum (pełnomocnik wykonawców: Aldian Jacek Wysocki Uścieniec 20, 08-450 Łaskarzew i Witold Piętka Z.U.H. "KOPTRANS" ul. Mazowiecka 9A, 06-400 Ciechanów (KIO 4339/25),

oraz odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 grudnia 2025 r. przez wykonawcę FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie (KIO 5443/25)

w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie w imieniu, którego postępowanie prowadzi Oddział w Warszawie

z udziałem wykonawców

FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie, Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych w Grójcu Sp. z o.o. z siedzibą w Jasieńcu oraz ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, przystępujących do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w sprawie sygn. akt KIO 5439/25 oraz

wykonawcy ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego w sprawie sygn. akt KIO 5443/25 i

i wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych w Grójcu Sp. z o.o. 05-604 Jasieniec przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w sprawie sygn. akt KIO 5443/25

orzeka:

1.A. oddala odwołanie w sprawie sygn. akt KIO 5439/25;

B. oddala odwołanie w sprawie sygn. akt KIO 5443/25.

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 30 000 zł (trzydzieści tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego - wykonawców Aldian Jacek Wysocki Uścieniec 20, 08-450 Łaskarzew i Witold Piętka Z.U.H. "KOPTRANS" ul. Mazowiecka 9A, 06-400 Ciechanów oraz przez wykonawcę FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania, po 15 000 zł każdy.

2.2. Zasądza od odwołującego - wykonawców Aldian Jacek Wysocki Uścieniec 20, 08-450 Łaskarzew i Witold Piętka Z.U.H. "KOPTRANS" ul. Mazowiecka 9A, 06-400 Ciechanów na rzecz zamawiającego Skarb Państwa Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie kwotę 2 400 zł (dwa tysiące czterysta złotych) tytułem zwrotu uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego – wynagrodzenia pełnomocnika strony w sprawie sygn. akt KIO 5439/25;

2.3. Zasądza od odwołującego - wykonawców Aldian Jacek Wysocki Uścieniec 20, 08-450 Łaskarzew i Witold Piętka Z.U.H. "KOPTRANS" ul. Mazowiecka 9A, 06-400 Ciechanów na rzecz przystępującego Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych w Grójcu Sp. z o.o. z siedzibą w Jasieńcu kwotę 1 200 zł (jeden tysiąc dwieście złotych) tytułem zwrotu uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego – wynagrodzenia pełnomocnika przystępującego uczestnika (KIO 5439/25);

2.4. Zasądza od odwołującego – wykonawcy FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie na rzecz przystępującego Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych w Grójcu Sp. z o.o. z siedzibą w Jasieńcu kwotę kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego – wynagrodzenia pełnomocnika przystępującego

uczestnika, w sprawie KIO 5443/29;

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.

Przewodniczący:.....

.....

.....

Sygn. akt: KIO 5439/25 KIO 5443/25

Uzasadnienie

Zamawiający: prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych, Rejon w Garwolinie, nr postępowania OWA.D-3.2421.8.2025; ogłoszenie opublikowano w suplemencie do Dziennika Urzędowego UE dnia 2 kwietnia 2025 r. nr: OJ S 65/2025 212718-2025.

Sygn. akt KIO 5439/25

Odwołujący wskazany w sentencji, dalej jako konsorcjum Aldian lub konsorcjum, wniósł odwołanie od czynności wyboru dnia 24 listopada 2025 r. oferty najkorzystniejszej i zaniechania odrzucenia ofert wykonawców:

a.FBSerwis S.A. (dalej jako „FBS)

b.Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjno –Drogowych w Grójcu Sp. z o. o. (dalej „PRI”);

c.ZABERD Sp. z o.o. („Zaberd”).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy pzp:

(a) art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10) przez zaniechanie odrzucenia ofert FBS, PRI oraz Zaberd w sytuacji, w której oferty są niezgodne z dokumentami zamówienia w zakresie dokumentów TER i zastosowania przez nich w zakresie grupy 12 (prace pomocnicze) odstępstw niedopuszczonych przez Zamawiającego, który określił relacje na 0,2% w stosunku do ceny całkowitej i parametr odstępstw określił na 0,00, a które to relacje wynoszą u:

(i)FBS wynoszą 0,199997792

(ii)PRI wynoszą 0,200333516

(iii)Zaberd wynoszą 0,200004449

- co też stanowi błąd w obliczeniu ceny;

(b)Art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c) przez zaniechanie odrzucenia oferty PRI w sytuacji, w której część przedłożonych PŚD nie zawiera kwalifikowanych podpisów elektronicznych;

(c)Art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7) w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1) ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji („UZNK”), przez zaniechanie odrzucenia ofert FBS oraz PRI, które zawierają rażąco niską cenę (RNC), a ww. wykonawcy nie obalili domniemania RNC, jak też nie wykazali z należytą starannością, że ich oferty zawierają realne ceny, jak też brak jest wyjaśnień cenowych i kalkulacji do wielu pozycji cen jednostkowych, a dodatkowo ww. wykonawcy stosują manipulacje cenowe i oferują ceny jednostkowe nierealne i niepokrywające kosztów realizacji.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie odrzucenia ofert FBS, PRI oraz Zaberd.

Aktualnie Odwołujący jest na pozycji 4 w rankingu ofert, a 3 oferty sklasyfikowane przed ofertą Odwołującego wg niego są dotknięte błędami i powinny być odrzucone.

Zarzut 1 - a, jak powyżej – Zaniechanie odrzucenia ofert FBS, PRI oraz Zaberd mimo ich niezgodności z warunkami zamówienia.

Zamawiający w Rozdziale „17. SPOSO B OBLICZENIA CENY OFERTY:

1.4. W TER – w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów, w zakresie robót z grupy 12 tj. Prac pomocniczych wskazał wartość 0,2 % jako „relacja procentowa ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto-nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny e”. Nie dopuścił odchylenia – wskazał 0,00 jako procent dopuszczalnej zmiany relacji.

Wskazani trzej wykonawcy nie zastosowali się w swojej kalkulacji do wytycznych. Przyjętą przez nich wartość procentową wskazano powyżej jako zarzut „a”.

Zarzut 2 - b – zaniechanie odrzucenia oferty PRI na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c), mimo iż część przedłożonych podmiotowych środków dowodowych nie zawiera kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Wykonawca PRI przekazał Zamawiającemu podmiotowe środki dowodowe w postaci paczki w formacie ZIP. Odwołujący dokonał weryfikacji dokumentów stwierdzając, że niektóre nie zawierają kwalifikowanego podpisu elektronicznego: 6.Referencje Umowa 89_2020 6.1-6.3 Protokoły odbioru 7.Referencje Umowa 86_2022 7.1a -7.22b Protokoły rozliczeń 9. KRK_2025_04_11

3.Zarzut 3 – zaniechanie odrzucenia oferty z powodu RNC oraz UZNK

Budżet zamawiającego to 149 370 429,45 zł brutto za zamówienie podstawowe.

Oferta 8 FBS opiewała na 104 520 403,90 zł brutto za zamówienie, PRI na 86 877 624,38 zł brutto za zamówienie podstawowe, FB S jest niższa od wartości zamówienia + VAT, o 30,03%. Oferta PRI jest niższa od wartości zamówienia + VAT, o 41,84%.

Na wezwanie zamawiającego, w tym o wyjaśnienia w zakresie szczegółowej wyceny składowych ceny Oferty wraz z wskazaniem konkretnych grup prac.

Zamawiający uznał, iż zaoferowana cena uwzględnia wszystkie wymagania. Jednocześnie podkreślił, iż „ z uwagi na charakter zamówienia obejmującego swym zakresem szereg prac, których wykonanie w znacznej części jest nieprzewidywalne zarówno w odniesieniu do zakresu (ilości), jak i terminów, w których prace te miałyby być wykonane (a w niektórych przypadkach wręcz co do tego, czy prace te w ogóle będą wykonywane), poszczególni wykonawcy mogli w odmienny sposób szacować te ceny – czy to z uwagi na alokację kosztów do tychże cen (związanych np. z rozłożeniem kosztów sprzętowych lub związanych z pracą kadry zatrudnionej do realizacji zamówienia, czy też ocenę prawdopodobieństwa zlecenia poszczególnych prac w określony sposób (np. jednorazowo w mniejszym bądź większym zakresie albo też wspólnie z innymi pracami) i wynikających stąd synergii kosztowych.”

Nie sposób, wg odwołującego, się zgodzić z taką tezą, ponieważ każdy z Wykonawców powinien przyjąć porównywalne ilości w odniesieniu do zakresu prac, a nie dokonywać kalkulacji minimalnych (często nierealnych) ilości mających na celu zaniżenie ceny oferty.

FB Serwis w wyjaśnieniach ograniczył się do ogólnikowych twierdzeń i powołał czynniki, które pozwoliły na zaoferowani cen na niższym poziomie, powołał na mało precyzyjne fakty, uniemożliwiające weryfikację.

PRI złożył wyjaśnienia rnc i oświadczył, iż „ceny jednostkowe pozycji w tabelach elementów rozliczeniowych (TER) złożonych przez Wykonawcę uwzględniają wszystkie koszty wykonania robót opisanych w danej pozycji zgodnie z zakresem prac/robót wynikającym z przypisanej do pozycji specyfikacji technicznej (SST) oraz wartości nakładów w rozmiarze niezbędnych do należytego wykonania tych prac/robót.”

Jednak, jak stwierdził odwołujący, zamawiający wprost wskazał, iż oczekuje wyjaśnień oraz przedłożenia dowodów na wyliczenie każdej z wymienionych wartości cen jednostkowych.

Wskazał, że PRID nie ujął w swoich wyjaśnieniach składników cen jednostkowych pozycji:

W zakresie Grupy Prac nr 1- Nawierzchnia: 1.42, 1.43, 1.44, 1.48, 1.49, 1.50, 1.51,

1.52, 1.53, 1.54, 1.55, 1.56, 1.57, 1.58, 1.59, 1.60.

Dla Grup Prac nr 4 – Odwodnienie: 4.18, 4.24, 4.29, 4.37, 4.38, 4.41, 4.66, 4.67, 4.69, 4.70, 4.71, 4.72, 4.73, 4.85, 4.87, 4.90, 4.91, 4.92.

W zakresie Grupy Prac nr 5 – Chodniki, ścieżki rowerowe: 5.12, 5.13, 5.14, 5.15.

Wykonawca złożył wyjaśnienia rnc nieodpowiadające zakresowi wezwania, nie przedstawił konkretnych kosztów, nie przedstawił części dowodów na potwierdzenie wysokości założonych kosztów. Pomimo obowiązku odrzucenia oferty Zamawiający dokonał wyboru PRI.

Działanie FBS oraz PRI pokazuje, że dopuszczają się manipulacji cenowych, a więc czynu nieuczciwej konkurencji.

Zamawiający w SWZ wprost zakazał dokonywania tzw. inżynierii cenowej, która to manipulacja cenowa jest nieuczciwym działaniem wykonawcy, który celem uzyskania większego zysku z realizacji zamówienia zawyża cenę większej części

zamówienia jednocześnie zaniżając cenę części zamówienia. W konsekwencji zamawiający zapłaci wykonawcy więcej, niż wynika to z faktycznie poniesionych kosztów. Tego rodzaju działania najczęściej występują w przypadkach, gdy Zamawiający przewidują możliwość skorzystania z prawa opcji lub gdy realizacja pewnego zakresu zamówienia jest uzależniona od zdarzeń, które mogą nie wystąpić (np. wykonywanie napraw, usuwanie usterek).

Jako przykład wskazał, że PRI w Grójcu i FB Serwis S.A. zaoferowali za pozycję „Interwencyjne usuwanie martwych zwierząt z pasa drogowego dróg krajowych - wyjazd na zgłoszenie w przypadku braku martwego zwierzęcia” ceny niższe niż ceny za pozycje „Interwencyjne usuwanie martwych zwierząt (o wadze od 25 kg do 100 kg każde zwierzę) z pasa drogowego” oraz „Interwencyjne usuwanie martwych zwierząt (o wadze powyżej 100 kg każde zwierzę) z pasa drogowego”. – rzut porównawczy w załączniku nr 5 do odwołania.

Wycenili koszty odbioru i utylizacji zwierząt niżej niż koszty wyjazdu po zwierzę, którego z jakichś powodów już nie ma na drodze (np. ktoś je zabrał).

Wycenili te pozycje z uwagi na to, że ilość zwierząt do odbioru była rzędu 2000 szt. i 1500 szt. a wyjazdów „na pusto” tylko 50, zatem podniesienie ceny faktycznego odbioru zwierzęcia podniosłoby cenę oferty. Nie ma logicznego wytłumaczenia, dlaczego wyjazd „na pusto” jest droższy od wyjazdu po zwierzę i utylizacji. Sama utylizacja to koszt rzędu 200 zł -300 zł nie licząc transportu. Dodatkowo w ofercie FBS cena poz. 8.27 jest rażąco niska – nie da się sprzątnąć i zutylizować np. łosia, który może ważyć czasem i 300-400 kg za 9,07 zł.

Wykonawcy powinni zdawać sobie sprawę z problemu i wycenić te pozycje realnie.

Niewiarygodne jest, żeby faktyczny koszt wykonawcy „przerzucili” do innych pozycji. Nie bez przyczyny Zamawiający określił w SWZ zakaz przerzucania kosztów.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie przedstawił wniosł o:

1) oddalenie odwołania w zakresie zarzutów dotyczących niezgodności ofert z dokumentacją w zakresie TER i zastosowania w grupie 12 (prace pomocnicze) odstępstw niedopuszczonych przez Zamawiającego, który określił relacje tych prac na 0,2 % w stosunku do ceny całkowitej oraz poprawności podpisów złożonymi w ramach podmiotowych środków dowodowych oraz

oddalenie odwołania w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt. 2 lit. c) PZP przez zaniechanie odrzucenia oferty PRI w sytuacji, w której część przedłożonych PŚD nie zawiera kwalifikowanych podpisów elektronicznych;

2/ uwzględnił zarzuty odwołania w całości w zakresie odrzucenia oferty PRI oraz w zakresie oferty FBS, które powinny być odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 8) w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7) PZP w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt. 1 Uznk jako zawierające rażąco niską cenę (...).

Wskazał na rekomendowaną relację procentową cen grupy prac pomocniczych w stosunku do wartości całkowitej oferty na poziomie 0,2% z dopuszczalną zmianą relacji na 0,00, co potwierdził w odpowiedzi na pytanie 14. Zamawiający sprawdzał oferty, w przypadku Gr 12 relacja została ustalona na 0,2% i taką Wykonawcy mieli. Zauważył, że nie wskazał na relację przez sformułowanie jej jako „0,200%” ani „0,20000%”, a sformułował jako „0,2%” Wskazane w odwołaniu relacje zawierają się na poziomie 0,2 %; FBS otrzymał taką wartość dopiero po 5 miejscu po przecinku, PRI po 3 miejscu, a Zaberd po 5 miejscu po przecinku.

Mając na uwadze zatem sformułowanie warunków przetargu poprzez wymóg ww. relacji cenowej poprzez oznaczenie „0,2 %” wskazania ww. wykonawców w ofercie mieszczą się w granicach „0,2 %”

Odnosnie do zarzutu kwalifikowanych podpisów elektronicznych wskazał, że wykonawca PRID złożył za pomocą platformy zakupowej 3 załączniki, w tym plik typu Xades o nazwie: „Załącznik.zip”; załącznik obejmował zarówno podpis kwalifikowany, jak i pliki, które zostały tym podpisem opatrzone. Oznacza to, że opatrzył plik Załącznik.zip” podpisem otaczającym. Ten typ podpisu stosuje się w odniesieniu do dowolnych plików - bez względu na ich strukturę i format. Plik podpisany osadzony jest wewnątrz danych podpisu. Zamawiający przedstawił raport z weryfikacji podpisu oraz screen z zawartości pliku „Załącznik.zip”— na fakt złożenia podpisów elektronicznych kwestionowanych przez Odwołującego. Zarzut uznał za bezzasadny.

Sygn. akt KIO 5443/25

Odwołujący: FB Serwis S.A. wniosł odwołanie wobec: wyboru oferty złożonej Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno – Drogowych w Grójcu Sp. z o.o. („PRID”), a także wobec zaniechania odrzucenia oferty PRID z powodu niezgodności z warunkami zamówienia oraz niewykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska.

Zarzucił Zamawiającemu obrazę następujących przepisów prawa:

1. art. 224 ust. 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 ustawy PZP przez zaniechanie odrzucenia oferty PRID, pomimo iż zawiera ona rażąco niską cenę, a wykonawca, wezwany do złożenia wyliczenia w zakresie jej wyliczenia, takiej prawidłowości nie wykazał, bowiem:

– złożył wyjaśnienia nierzetelne, nie uzasadniające podanej w ofercie ceny, gdyż w kalkulacjach pominął szereg kosztów odnoszących się do wymagań precyzyjnie opisanych przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia, tj. w szczegółowych specyfikacjach technicznych stanowiących element Tomu III SWZ – Opisu przedmiotu zamówienia, w tym w szczególności w kalkulacjach szczegółowych.

Wskazał na pominięcie szeregu kosztów specyfikując rodzaje prac, w tym materiałów, sprzętu w Grupach Pracnr3 TER, nr 4 TER, Grupy Prac 6 TER, Grupy Prac nr 7 TER, Grupy Prac nr 8 TER, Grupy Prac nr 9 TER.

Podkreślił wadliwe założenia dotyczące kosztów osobowych, w tym liczby pracowników i wynagrodzenia.

W zakresie zarzutu rażąco niskiej ceny oraz nierzetelności wyjaśnień PRID wskazał t]na treść złożonych zamawiającemu wyjaśnień, które mogą sprawiać wrażenie prawidłowo wyliczonych i uzasadnionych, wyjaśnienia te zostały sporządzone niestarannie i nierzetelnie, a przedstawione z nimi kalkulacje pomijają zasadniczą część kosztów niezbędnych do realizacji zamówienia.

O ile wskazane braki w wycenie poszczególnych pozycji – w ujęciu jednostkowym – mogą nie rzutować na wycenę całości ceny ofertowej (np. brak uwzględnienia kosztów utylizacji odpadów w jednej pozycji nie świadczy jeszcze o rażącym zaniżeniu całej ceny ofertowej), o tyle już ich suma musi powodować bardzo istotne wątpliwości co do prawidłowości ustalenia ceny jako takiej oraz potencjalnego jej zaniżenia (i to zaniżenia w stopniu rażącym).

W zakresie zarzutu dotyczącego niezgodności oferty PRID z SWZ stwierdził, że zidentyfikowane nieprawidłowości w złożonych przez PRID wyjaśnieniach dotyczących wyliczenia ceny wskazuje na niezgodność treści oferty tego wykonawcy z warunkami zamówienia – co skutkuje koniecznością odrzucenia oferty. Wadliwości w ofercie pojawiły się już na etapie kalkulowania, czyli przed złożeniem oferty – a tym samym treść oferty od samego początku była niezgodna z warunkami zamówienia.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie oświadczył, że uwzględni w całości zarzuty odwołania podniesione wobec oferty PRID.

Zamawiający dokonał powtórnej weryfikacji oferty PRID i doszedł do przekonania, że zarzuty znajdują potwierdzenie w ofercie. Szczegółowe kalkulacje przedstawione przez PRID w toku wyjaśnień nie uzasadniają zaoferowanej ceny z uwagi na pominięcie szeregu kosztów odnoszących się do wymagań szczegółowych specyfikacji technicznych, stanowiących część dokumentacji postępowania. Rację ma Odwołujący, który wskazuje, że przywołane braki wyceny kosztów nie świadczą o przyjętej przez PRID metodologii kalkulacji, ponieważ pomijane koszty czy kategorie kosztowe, wymagane, w niektórych pozycjach są wyszczególnione, zaś w innych pomijane. Zamawiający nie może poruszać się w sferze domysłów. Rolą Zamawiającego nie może być swobodna ocena, czy dany koszt został ujęty w kosztorysie czy nie, gdyż stosownie do art. 224 ust. 5 PZP to na wykonawcy spoczywa ciężar dowodu. Zamawiający po dokonaniu powtórnej analizy kwestionowanych przez Odwołującego pozycji z oferty PRID w Grójcu, uznał odwołanie za w pełni uzasadnione.

Przystępujący PRID w piśmie uzasadniającym swój sprzeciw, w kolejnym piśmie oraz na rozprawie uzasadnił swoje stanowisko co do niezasadności zarzutów odwołania.

Wskazał między innymi, że odwołujący błędnie interpretuje istotę wyjaśnień rażąco niskiej ceny, sprowadzając je do „przepisania” poszczególnych specyfikacji technicznych („SST”). Wyjaśnienia ceny mają wykazać realność zaoferowanej ceny, a nie stanowić encyklopedyczne odtworzenie wszystkich elementów z dokumentów technicznych.

Nie muszą odnosić się literalnie do każdego, nawet marginalnego elementu wymienionego w SST. Rolą wykonawcy jest samodzielna kalkulacja wartości robót z uwzględnieniem własnego doświadczenia, organizacji pracy, zaplecza technicznego oraz realiów rynkowych.

Wyjaśnienia powinny mieć charakter konkretny i rzeczowy, koncentrując się na kluczowych kosztach decydujących o realnej możliwości wykonania zamówienia oraz na wykazaniu ich zasadności za pomocą odpowiednich dowodów, a nie przybierać formę przepisania treści specyfikacji technicznych.

Przystępujący w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień ceny przedłożył kalkulacje cen jednostkowych, każda pozycja obejmowała rozbicie na składniki cenotwórcze: robociznę, sprzęt oraz materiały. Wskazano najważniejsze i najbardziej

istotne koszty.

Koszty poboczne, drobne i niemożliwe do enumeratywnego wypisania, zostały ujęte w kosztach pośrednich oraz rezerwie, na wyjątkowo wysokim poziomie 40%, co potwierdza daleką ostrożność kosztową. W rezerwie uwzględniono wszelkiego rodzaju ryzyka – również te związane z brakiem jednoznacznego określenia zakresu robót, czy niedoszacowaniach.

Wyjaśnienia odpowiadają treści wezwania – są szczegółowe, kompletne, poparte dowodami.

Zamawiający wezwał do przedstawienia kalkulacji cen jednostkowych obejmujących ponad dwieście pozycji. W odpowiedzi przystępujący przedłożył wyjaśnienia, z rozbiem kosztów dla każdej pozycji, z uzasadnieniem założeń kalkulacyjnych i dowodami na realność kosztów.

Ocena wyjaśnień powinna być dokonywana w kontekście treści wezwania.

Wynagrodzenia w niniejszym postępowaniu jest należne za wykonanie poszczególnych poz. TER, składniki tych pozycji nie zostały wyszczególnione przez w formie przedmiaru.

Na etapie postępowania nie jest znana ani wielkość, ani zakres przyszłych zleceń, a Zamawiający nie gwarantuje realizacji wszystkich prac ujętych w TER. (por § 24 ust. 6 umowy z zakresem gwarantowanym).

Przystępujący wskazał w kosztorysie większą liczbę składowych, a jednocześnie rezerwę na koszty niemożliwe do przewidzenia lub potencjalnie niedoszacowane, które przy tak znacznym stopniu skomplikowania przedmiotu zamówienia są nie tylko możliwe, ale wręcz nieuniknione.

Istotne jest, że wyjaśnienia przystępującego są prawidłowe, szczegółowe i rzetelne, pozwalają stwierdzić, że zaoferowana cena zapewnia realną możliwość wykonania przedmiotu zamówienia. Różnice w stopniu szczegółowości kalkulacji są możliwe w sytuacji, gdy Zamawiający nie narzucił jednolitego modelu kalkulacji ceny.

Odwołujący, który zarzuca Przystępującemu rzekome nieuwzględnienie ponad 50 elementów kosztowych w wyliczeniach, sam nie ujął ich odrębnie w wycenie. Odwołujący zarzuca Przystępującemu nieuwzględnienie w kalkulacji ceny elementów kosztowych, których Odwołujący sam nie wyodrębnił we własnej kalkulacji. Pomimo tego Odwołujący zarzuca Przystępującemu m.in. nieuwzględnienie kosztów sprzętu, takich jak: koszty samochodów samowyładowczych i skrzyniowych do transportu prefabrykatów oraz koparki lub koparko-ładowarki, koszty wywozu urobku.

Odwołujący formułuje zarzuty rzekomego nieuwzględnienia określonych kosztów, mimo że sam w swojej wycenie nie wyodrębnił ich, ani nie wykazał ich wartości oraz pozycje, w których cena zaoferowana przez Przystępującego, jest wyższa od ceny Odwołującego; wskazano przykłady.

Odwołujący posługuje się treścią SST w sposób kategoriyczny, przypisując jej znaczenie jednoznaczne w miejscach, w których sama Specyfikacja odnosi się do określonych prac jako EWENTUALNYCH, a więc takich, które nie muszą wystąpić w toku realizacji zamówienia. Dotyczy to w szczególności zarzutów związanych z rzekomym nieuwzględnieniem kosztów wywozu urobku w ramach łącznie 18 pozycji kosztorysowych.

Oznacza to, że wykonawca na etapie sporządzania oferty nie ma możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy dane roboty faktycznie wystąpią, kwestia ta może zostać rozstrzygnięta dopiero w toku realizacji zamówienia.

W konsekwencji oczywistym i powszechnie przyjętym jest, że tego rodzaju potencjalne koszty nie są wyodrębniane w ramach kalkulacji jako odrębne, lecz mieszczą się w rezerwie kalkulacyjnej uwzględnionej w ramach poszczególnych kalkulacji, tak jak to również ma miejsce w przypadku kalkulacji złożonych przez Przystępującego.

Zarzuty opierają się na nieprawidłowych założeniach, w szczególności na żądaniu przyjęcia określonego modelu wyjaśnień ceny, bez oparcia w dokumentach zamówienia.

Jednocześnie Odwołujący dokonuje nadinterpretacji wyjaśnień Przystępującego zarówno w zakresie rzekomego nieuwzględnienia określonych materiałów czy sprzętu, jak i rzekomego przyjęcia założeń niezgodnych z wymaganiami specyfikacji technicznych, co w rzeczywistości nie miało miejsca. Okoliczności te wymieniono w piśmie.

Przystępujący w załączonej do wyjaśnień kalkulacji, w ocenie Izby bardzo szczegółowej i konkretnej, pokazał Zamawiającemu w jaki sposób oszacował poszczególne pozycje kosztotwórcze i jednocześnie wskazał na osiągnięcie zysku na poziomie 30%.

Celem instytucji rnc nie jest kreowanie po stronie wykonawcy obowiązku wykazywania szczegółowych kalkulacji nawet najdrobniejszych kosztów, ale wymaganie takich wyjaśnień, które przekonają zamawiającego co do powodzenia

realizacji zamówienia za cenę wskazaną w ofercie poprzez zaakcentowanie aspektów mających wpływ na daną wycenę i wykazanie, że te okoliczności są realne i uzasadnione poprzez złożenie dowodów.

Przystępujący z ostrożności wskazuje, że przy skali niniejszego zamówienia oraz zakresie złożonych wyjaśnień – obejmujących szczegółową kalkulację ponad 200 pozycji kosztorysowych – nie sposób wykluczyć wystąpienia pojedynczych kwestii do ewentualnego wyjaśnienia, redakcyjnych lub rachunkowych. W orzecznictwie Izby konsekwentnie podkreśla się, że drobne omyłki w wyjaśnieniach dotyczących rnc nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do odrzucenia oferty, a nadmiernie formalistyczne podejście w tym zakresie pozostaje sprzeczne z celem regulacji art. 224 ustawy Pzp.

W kolejności opisał założenia dotyczące liczby pracowników i wysokości wynagrodzenia za pracę, w tym brygad patrolowo-interwencyjnych oraz pełniących funkcje dyżurnych ZUD uwzględnieniem dodatków za pracę w godzinach nocnych i w święta w pozycji koszty pośrednie, co wskazywał w wyjaśnieniach.

W konsekwencji także zarzut niezgodności oferty z warunkami zamówienia jest niezasadny.

Załączono zestawienie i odniesienie do wszystkich pozycji TER wskazanych w zarzucie z wykazaniem uwzględnienia kosztów w kalkulacji cen złożonej w ramach wyjaśnień.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniach oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołujących zarzuty nie znalazły potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołania zostały przez Izbę oddalone.

Izba rozpatrzyła odwołania w zakresie wszystkich zarzutów wobec faktu, że zarzuty w nich podniesione po ich uwzględnieniu przez zamawiającego w części, wskazanych w odwołaniu KIO 5439/25 oraz w całości w odwołaniu KIO 5443/25 doznały sprzeciwów podniesionych przez wykonawców, których oświadczenia o uwzględnieniu dotyczyły.

Ta sytuacja procesowa znalazła w konsekwencji także odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu o kosztach postępowania odwoławczego.

Zarzuty i żądania w obydwu odwołaniach jako niesporne nie wymagają ponownego przytoczenia. Strony i uczestnicy przedstawili swoje stanowiska na piśmie i do protokołu rozprawy. Przeanalizowano dokumentację postępowania w zakresie niezbędnym do całościowego rozpatrzenia sprawy połączonych do rozpoznania odwołań.

Postępowanie o udzielenie zamówienia jest prowadzone w procedurze odwróconej, a więc odwołujący konsorcjum Aldian ma uprawnienie do kwestionowania innych ofert w przedstawionym przez siebie zakresie, czyli interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy pzp.

Odnosząc się do zarzutów i ich oceny, skład orzekający stwierdza, co następuje.

W zakresie niezgodności ofert z dokumentacją w zakresie TER i zastosowania w grupie 12 (prace pomocnicze) odstępstw niedopuszczonych przez zamawiającego, tak w postanowieniach SWZ, jak i potwierdzeniu tej okoliczności w odpowiedzi na pytanie wykonawcy, dla których, który określono relacje na 0,2 % wartości tych prac stosunku do ceny jest niesporne. Izba podziela ocenę dokonaną przez zamawiającego co do poprawności i zachowania wymaganej relacji w ofertach zakwestionowanych. Uzupełniająco skład orzekający zauważa, że reguły zaokrąglania wartości i cen jednostkowych do dwóch miejsc po przecinku wskazano w pkt 17.4 specyfikacji warunków zamówienia, które to zasady odnoszą się nie tylko do szczegółowości wyrażenia cen, lecz także wartości wyrażonej w procentach, zatem wartości kwestionowane spełniają wymóg relacji oznaczonej jako 0,2 % wartości prac pomocniczych do wartości – ceny oferty. Jednocześnie, wobec takiej oceny, nie ma potrzeby odnoszenia się do stwierdzenia w załączniku nr 2 TER o rekomendowanej relacji, przyjmąwszy, że ta relacja jest wprost obowiązująca.

Odnosnie do zarzutu braku kwalifikowanych podpisów elektronicznych złożonych z podmiotowymi środkami dowodowymi skład orzekający potwierdził poprawność kwestionowanej czynności w tym zakresie i jej potwierdzenie przez zamawiającego. Wykonawca PRID złożył za pomocą platformy zakupowej 3 załączniki, w tym plik typu Xades o nazwie: „Załącznik.zip”; załącznik obejmował zarówno podpis kwalifikowany, jak i pliki, które zostały tym podpisem opatrzone. Oznacza to, że opatrzył plik Załącznik.zip” podpisem otaczającym. Ten typ podpisu stosuje się w odniesieniu do dowolnych plików - bez względu na ich strukturę i format. Plik podpisywany osadzony jest wewnątrz danych podpisu.

Potwierdzeniem słuszności tego stanowiska jest złożony przez zamawiającego raport z weryfikacji podpisu oraz screen z zawartości pliku „Załącznik.zip”. Wobec tego ustalenia zarzut jest niezasadny.

W zakresie zarzutów podniesionych w obydwu odwołaniach, a dotyczących treści wyjaśnień wykonawców złożonych na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy pzp, tj. dotyczących zaoferowanych przez nich cen ofertowych oraz wywiedzionych z nich w konsekwencji zarzutów zaoferowania rażąco niskiej ceny oraz czynu nieuczciwej konkurencji, skład orzekający stwierdza, co następuje.

Oczywiste jest, że w postępowaniu oferty zostały złożone przez podmioty profesjonalne i działające racjonalnie. Byłoby niedorzecznością twierdzenie, że tacy wykonawcy mieliby działać wbrew interesom własnym i na własną szkodę. Wszak potwierdzenie takiej okoliczności skutkowałoby odpowiedzialnością ich organów, tak osobistą, jak i odszkodowawczą, nie pomijając także karnej. Przenosząc powyższe uwagi do cen zaoferowanych przez wykonawców, w tym tych, których zaoferowane ceny zostały zakwestionowane w odwołaniach, Izba stoi na stanowisku, że ceny potwierdzają ich rynkowy charakter na rynku właściwym dla niniejszego przedmiotu zamówienia, nie negując przy tym faktu zaistnienia ustawowych przesłanek z art. 224 ust. 1 ustawy pzp, przewidujących obowiązek zamawiającego przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego. Postępowanie takie zostało przeprowadzone, a wykonawcy wezwani w tym zakresie, złożyli stosowne wyjaśnienia poparte dowodami, w tym ofertami podwykonawczymi, co do których nie przedstawiono przekonujących przeciwdowodów. Wyjaśnienia dotyczyły około 200 pozycji kosztorysowych wskazanych w Tabeli Elementów Rozliczeniowych TER w 13 grupach robót. Warte zauważenia jest okoliczność, że zamawiający, który także dysponuje znaczącym doświadczeniem, pozytywnie ocenił otrzymane wyjaśnienia. Należy także przypomnieć, że kalkulacja ceny odnosi się do przedmiotu zamówienia, który nie jest jednorodny, a zakres jego realizacji nieoczywisty i w większości, za wyjątkiem wymaganych kosztów pracy co do czasu i wielkości zatrudnienia, uzależniony od rzeczywistych bieżących potrzeb występujących w czasie realizacji umowy.

Warto zauważyć, że następcze, jakkolwiek uprawnione uwzględnienie przez zamawiającego zarzutów odwołań dotyczące kwestionowanych i zaoferowanych cen przez konkurentów, nie zostało w żaden sposób uzasadnione. Za wiarygodne Izba uznaje wyjaśnienia, w których potwierdzono, że metoda kalkulacji przyjęta przez wybranego wykonawcę nie uchybiała wymogom specyfikacji wobec braku bezwzględnego wymogu cytowania *in extenso* każdego szczegółowo opisanego elementu robót. Również z uwagi na brak jednoznacznie mierzalnego zakresu robót, które będą wykonywane, zrozumiałe jest ujęcie części kosztów jako pośrednich lub w planowanej kwocie zysku (marży). Symbolicznie i parokrotnie podkreślany przykład kosztu odbioru wielkiego zwierzęcia z drogi i jego utylizacji *versus* koszty samego wyjazdu jako rzadkich zdarzeń losowych w sposób oczywisty nie mogły ważyć przy ocenie wielkości ceny oferty. Skoro zatem wykonawcy złożyli wyjaśnienia w odniesieniu do wskazanych przez zamawiającego pozycji, uznając przy tym za zamawiającym, że były to istotne składniki cenowe w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy pzp, to nie znaleziono podstaw do twierdzenia wadliwości wyjaśnień lub wpływu wartości tych składników na cenę oferty w całości.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:

.....

.....

.....