

WYROK

Warszawa, dnia 5 lutego 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Jodłowska

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 lutego 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 grudnia 2025 roku przez wykonawcę EUROVIA POLSKA SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Bielanach Wrocławskich w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie przy udziale uczestnika po stronie:

A. Odwołującego: SWIETELSKY RAIL POLSKA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z sied. Krakowie

B. Zamawiającego: STRABAG INFRASTRUKTURA POŁUDNIE SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą we Wrocławiu

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę EUROVIA POLSKA SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Bielanach Wrocławskich i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez ww. wykonawcę tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:

Sygn. akt KIO 5465/25

UZASADNIENIE:

Zamawiający Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie w trybie przetargu nieograniczonego prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Budowa obwodnicy m. Lisia Góra w ciągu DW 984”, nr referencyjny: ZDW-DN-4-271-22/24.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 2 kwietnia 2024 r. pod numerem: 191824-2024.

W postępowaniu tym wykonawca EUROVIA POLSKA SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Bielanach Wrocławskich (dalej: „Odwołujący”) w dniu 5 grudnia 2025 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności podjętej 25 listopada 2025 r. przez Zamawiającego, polegającej na wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez STRABAG Infrastruktura Południe Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Strabag pomimo, że treść tej oferty pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia, co ujawniło się w treści wyjaśnień przedstawionych przez tego wykonawcę w dniu 1 października 2025 r. (a udostępnionych Odwołującemu 25 listopada 2025 r.), z których wynika, że Strabag nie uwzględnił w ramach zaoferowanego Zamawiającemu świadczenia wymaganych dokumentacją postępowania (Projektem Wykonawczym) robót ziemnych:

- objętych Tomem II/5 Projektu Wykonawczego – Projekt architektoniczno-budowlany – branża sanitarna, Odwodnienie drogi („Branża Sanitarna / Odwodnienie Drogi”);
- objętych Tomem II/10 Projektu Wykonawczego – Projekt architektoniczno-budowlany – branża telekomunikacyjna, Budowa kanału technologicznego („Branża Telekomunikacyjna / Budowa Kanału Technologicznego”);
- objętych Tomem II/12 Projektu Wykonawczego – Projekt architektoniczno-budowlany – branża melioracyjna, Budowa i przebudowa urządzeń wodnych („Branża Melioracyjna / Budowa Zbiorników”);

2.art. 226 ust. 1 pkt 10) PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Strabag pomimo, że wykonawca ten w przedstawionej przez siebie cenie oferty nie uwzględnił wszystkich kosztów i czynności związanych z przedmiotem zamówienia, czego wymagała SWZ a co dotyczy robót ziemnych z:

- Branży Sanitarnej / Odwodnienie Drogi;
- Branży Telekomunikacyjnej / Budowa Kanału Technologicznego;
- Branży Melioracyjnej / Budowa Zbiorników;

która to okoliczność wynika z treści wyjaśnień przedstawionych przez tego wykonawcę w dniu 1 października 2025 r. (a udostępnionych Odwołującemu 25 listopada 2025 r.).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu,
2. powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz nakazanie odrzucenia oferty Strabag,

W złożonej pismem z 26 stycznia 2026 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający nie uwzględnił zarzutów podniesionych w odwołaniu i wniósł o ich oddalenie w całości.

Wykonawca SWIETELSKY RAIL POLSKA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedz. w Krakowie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego.

Wykonawca STRABAG INFRASTRUKTURA POŁUDNIE SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedz. w Wrocławiu (dalej jako: „Strabag”) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawców. Wszystkie warunki formalne związane ze zgłoszonymi przystąpieniami zostały spełnione. Co za tym idzie ww. wykonawcy skutecznie zgłosili swoje przystąpienia do postępowania odwoławczego, stając się uczestnikami postępowania odwoławczego.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron oraz Uczestnika postępowania uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, piśmie procesowym, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

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

Izba oddaliła wniosek uczestnika Strabag o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp. Twierdzenia Strabag o wniesieniu odwołania po upływie terminu na jego złożenie nie zasługiwały na aprobatę. Oczywistym jest, przynajmniej dla składu orzekającego, że odwołanie należy wnieść dopiero po odtajnieniu wyjaśnień w zakresie ceny, a nie formułowanie zarzutów na „chybił trafiał”. Do postawienia zarzutu niezgodności oferty z warunkami zamówienia, czy też błędu w obliczeniu ceny, konieczne jest zapoznanie się zarówno z ofertą jak i wszelkimi wyjaśnieniami treści oferty zwłaszcza w zakresie dotyczącym sposobu skalkulowania (wyceny) aspektu wykonania poszczególnych elementów przedmiotu zamówienia ujętych w ramach złożonego w ofercie formularza WWER. Nie sposób oczekiwać, aby Odwołujący formułował zarzuty „w ciemno”, nie znając w pełni wyjaśnień wykonawcy.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego dowód niestanowiący części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, złożony przez Odwołującego wraz z odwołaniem, tj. tabelaryczne zestawienie brakujących robót ziemnych przy uwzględnieniu stawki Sekocenbud *na fakt*: wartości robót zmiennych dla Branży Sanitarnej / Odwodnienia Drogi, Branży Telekomunikacyjnej / Budowa Kanału Technologicznego, Branży Melioracyjnej / Budowa Zbiorników nieprzewidzianych przez Strabag. Izba uznała, że dowód ten nie miał istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Odwołujący oparł się o udostępnione przez Zamawiającego przedmiary robót. Przy czym, poza sporem było to, że udostępnione przedmiary robót są *wyłącznie materiałem pomocniczym, nieobowiązkowym, niewiążącym i nieostatecznym, który nie stanowi elementu / składowej OPZ oraz nie określa / nie wyznacza przedmiotu zamówienia, w związku z czym nie powinien on stanowić podstawy dla obliczenia ceny ofertowej*”, zaś „*odpowiedzialność za korzystanie z treści przedmiaru ponosić będzie wyłącznie wykonawca i nie będzie on uprawniony do występowania z roszczeniami z tego tytułu do Zamawiającego. W celu oszacowania i wyceny zakresu robót na potrzeby sporządzenia oferty należy bazować na treści OPZ oraz własnych badaniach, opracowaniach i analizach (...)*. W konsekwencji, kalkulacja własna Odwołującego oraz przyjęte przez niego założenia nie muszą być tożsame z kalkulacją i założeniami innych wykonawców. Inaczej rzecz ujmując, przedłożona kalkulacja nie jest jedyną właściwą. W takiej sytuacji Izba nie mogła oprzeć się na kalkulacji Odwołującego.

Izba pominęła wyjaśnienia oraz dowody w zakresie uwzględnienia w ofercie robót ziemnych z Branży Melioracyjnej/Budowa Zbiorników, Telekomunikacyjnej/Budowa Kanału Technologicznego, Branży

Sanitarnej/Odwodnienie Drogi oraz koszty zakup materiałów do wykonania nasypów wskazane w piśmie procesowym Strabag z 26 stycznia 2026 r. uznając je za niedopuszczalne na tym etapie postępowania. Twierdzenia Strabag w tym zakresie nie były przedmiotem wyjaśnień na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Izba nie może zastępować Zamawiającego w ocenie wyjaśnień wykonawcy. Rolą Izby jest weryfikacja prawidłowości czynności zamawiającego, polegającej na ocenie złożonych przez odwołujących wyjaśnień i dowodów. Wskazanych powyżej wyjaśnień oraz dowodów Zamawiający nie znał w dacie podejmowania zaskarżonej czynności, a zatem należało je pominąć.

Izba pominęła dowód przedłożony przez Odwołującego na posiedzeniu, tj. opracowanie własne Odwołującego wskazujące dalsze błędy w kalkulacji robót ziemnych *na fakt*: że dopiero na etapie postępowania odwoławczego wykonawca Strabag złożył dodatkowe wyjaśnienia mające wykazać, że ujął w swojej ofercie wszystkie wymagane roboty ziemne; wyjaśnienia złożone przez Strabag w toku postępowania są niewiarygodne. Błędy, o których mowa w kalkulacji nie były objęte odwołaniem. To po pierwsze. Po drugie, Izba pominęła twierdzenia i dowody Strabag do których odniósł się Odwołujący w przedłożonej kalkulacji.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest wykonanie budowy obwodnicy miejscowości Lisia Góra w ciągu drogi wojewódzkiej nr 984 wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowościach Brzozówka i Lisia Góra. Zamówienie obejmuje wykonanie robót budowlanych związanych z budową drogi, obiektów mostowych (wiaduktów drogowych) i urządzeń wodnych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w oparciu o udostępnioną przez Zamawiającego dokumentację projektową, przy uwzględnieniu wymogów wynikających z pozyskanych dla inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DUŚ), decyzji ZRID oraz pozostałych decyzji, opinii, warunków i uzgodnień. Szczegółowe określenie przedmiotu zamówienia zawiera Opis przedmiotu zamówienia (OPZ) stanowiący zał. nr 1 SWZ.

Zgodnie ze specyfikacją warunków zamówienia, wykonawcy na potrzeby złożenia oferty zobowiązani byli wypełnić Wyceniony Wykaz Elementów Rozliczeniowych („WWER”)

Pytanie nr 215 dotyczyło wyjaśnienia jaki zakres robót ziemnych należy w pozycji 2 wycenić, tj. czy chodzi o zakres robót ziemnych ze wszystkich branż (drogowej, mostowej, wzmocnień, sieci uzbrojenia terenu) czy jakiś konkretny inny zakres. Jeden z wykonawców wniósł o uszczegółowienie opisu WWER w celu zapewnienia zachowania zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a także zasady zapewnienia przejrzystości prowadzonego postępowania. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 8 sierpnia 2015 r. Zamawiający wskazał, iż *opis poz. 2 formularza WWER (zał. nr 2.1. SWZ) został zmieniony w celu dostosowania go do zaktualizowanej i zmodyfikowanej dokumentacji projektowej zatwierdzonej pozyskaną dla inwestycji decyzją ZRID (wobec wprowadzonych w niej zmian projektowych względem i wobec pierwotnej wersji tej dokumentacji). Nadmieniam, iż w poz. 2 formularza WWER należy uwzględnić wszelkie roboty ziemne dla całego zakresu inwestycji.*

Pismem z 23 września 2025 r. Odwołujący zwrócił uwagę Zamawiającego na istotne wątpliwości dotyczące oferty złożonej przez Strabag w szczególności w zakresie wyceny wybranych pozycji WWER.

Zamawiający, działając na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał Strabag do przedstawienia wyjaśnień treści oferty w zakresie dotyczącym sposobu skalkulowania (wyceny) aspektu wykonania wskazanych elementów przedmiotu zamówienia ujętych w ramach WWER.

Treść wezwania oraz wyjaśnień nie była sporna. Powtarzanie treści ww. pism, z uwagi na ich obszerność oraz przytoczenie obszernych fragmentów w odwołaniu, piśmie procesowym Izba uznała za zbędne.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie nie był sporny, sporna była jedynie jego ocena prawna. Oś sporu koncentrowała się wokół oceny wyjaśnień udzielonych przez uczestnika Strabag z których – zdaniem Odwołującego - wynika, że Strabag nie uwzględnił w ramach zaoferowanego Zamawiającemu świadczenia wymaganych dokumentacją postępowania robót ziemnych w branżach wskazanych w *petitum* odwołania.

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 ustawy Pzp, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia: art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 10 ustawy Pzp. Izba za zbędne uznała przywoływanie treści przepisów z uwagi na to, że ich treść jest publicznie dostępna.

W ocenie Izby Odwołujący nie zdołał wykazać, że uczestnik STRABAG nie ujął w cenie robót ziemnych branż wskazanych w odwołaniu. Odwołujący jedynie przypuszcza, że roboty te nie zostały ujęte, co potwierdził podczas rozprawy. Swoje przypuszczenia opierał wyłącznie na tym, że w poz. 2 WWER Strabag nie wpisał wprost, że dana pozycja dotyczy robót ziemnych Branży Sanitarnej/Odwodnienie Drogi; Branży Telekomunikacyjnej/Budowa Kanału Technologicznego; Branży Melioracyjnej/Budowa Zbiorników. Jednak Odwołujący nie wskazał z czego wywodzi konieczność podziału i dokładnego opisanie robót ziemnych dla poszczególnych branż. Powyższe nie było objęte

wezwanem Zamawiającego i nie wynika z dokumentów zamówienia.

Nie można odrzucić oferty wykonawcy opierając się jedynie na przypuszczeniach domysłach czy też niepewności. Zamawiający może odrzucić ofertę wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 lub 10 ustawy Pzp w sytuacji, gdy z treści oferty w sposób oczywisty, niewątpliwy wynika, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia, czy też dany wykonawca wadliwie ustalił stan faktyczny i nie ujął wszystkich kosztów w cenie. W przedmiotowej sprawie takiej oczywistości nie ma.

Wywody Odwołującego wzbudziły pewne wątpliwości co do ujęcia wszystkich kosztów przez Strabag. Jednak w przedmiotowej sprawie Zamawiający w pierwszej kolejności powinien wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w tym zakresie. Takiego zarzutu Odwołujący jednak nie postawił, zatem odwołanie jako przedwczesne należało oddalić.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z § 2 ust. 2 pkt 2 w zw. § 5 pkt 1 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 od odwołania.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca: