Sygn. akt: KIO 5923/25

WYROK

Warszawa, dnia 13 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Monika Banaszkiewicz
Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lutego 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 grudnia 2025 r. przez wykonawcę EKOPRES S.A. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi

przy udziale wykonawcy zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Przedsiębiorstwo Budowlano-Usługowe GOMIBUD Sp. z o.o. z siedzibą w Borku Szlacheckim

orzeka:

1.oddala odwołanie,
2.kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:
2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę EKOPRES S.A. z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi tytułem kosztów pełnomocnika,
2.2zasądza od wykonawcy EKOPRES S.A. z siedzibą w Warszawie na rzecz zamawiającego Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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 5923/25

Uzasadnienie

Zamawiający Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji postępowanie pn.: „Budowa i rozbudowa ekranów akustycznych wzdłuż A1 odc. węzeł Łódź Północ — węzeł Łódź Południe” (Znak postępowania: O/ŁO.D-3.2421.40.2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 18 lipca 2025 r. pod nr 2025/BZP 00334392/01

29 grudnia roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu, na podstawie art. 513 i nast. ustawy Pzp odwołanie (sygn. akt: KIO 5923/25) złożył wykonawca EKOPRES S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności Zamawiającego polegającej na wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Budowlano—Usługowe „Gomibud” Sp. z o.o., ul. Wernera 2, 32-050 Borek Szlachecki, NIP: 676-007-91-11 (dalej: Wykonawca Wybrany / Gomibud) — dokonanej w „Zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty”

z dnia 22 grudnia 2025 r., czynności badania i oceny ofert w zakresie przyjęcia, że oferta Wykonawcy Wybranego nie podlega odrzuceniu w szczególności w kontekście przesłanek wystąpienia rażąco niskiej ceny i zaniechania przez Zamawiającego przeprowadzenia wobec Wykonawcy Wybranego rzetelnej procedury wyjaśniającej w zakresie rażąco niskiej ceny, a co najmniej — zaniechania wykazania w uzasadnieniu wyboru, iż procedura ta została przeprowadzona w sposób kompletny i zgodny z ustawą Pzp, a także zaniechania odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego pomimo tego, że — w ocenie Odwołującego — oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (a w konsekwencji nie gwarantuje należytego wykonania zamówienia).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 1, 4—6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie (bądź przeprowadzenie w sposób pozorny / niewystarczający) procedury wyjaśniającej dotyczącej elementów ceny oferty Wykonawcy Wybranego, pomimo istnienia obiektywnych przesłanek powzięcia wątpliwości co do realności tej ceny;
2. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego, mimo że — w świetle okoliczności sprawy i danych rynkowych — oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia;
3. naruszenie art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty Wykonawcy Wybranego jako najkorzystniejszej, pomimo że oferta ta winna zostać odrzucona albo co najmniej poddana pogłębionej weryfikacji w trybie art. 224 ustawy Pzp, a jej wybór mógł mieć istotny wpływ na wynik Postępowania.
4. naruszenie art. 16 ust. 1-3 ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie i przeprowadzenie przez Zamawiającego Postępowania w sposób naruszający zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, wyrażające się w niejednolitym oraz nielogicznym podejściu do badania cen ofert, w szczególności przy jednoczesnym odrzuceniu oferty EKRAN-TECH jako zawierającej rażąco niską cenę i wyborze oferty Gomibud.

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

1. Unieważnienia czynności wyboru oferty Wykonawcy Wybranego jako najkorzystniejszej.
2. Powtórzenia czynności badania i oceny ofert z obowiązkiem przeprowadzenia pełnej procedury z art. 224 ustawy Pzp wobec oferty Wykonawcy Wybranego, w tym wezwania go do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami.
3. Ewentualnie — w konsekwencji prawidłowego przeprowadzenia procedury z art. 224 ustawy Pzp odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp - jeżeli wyjaśnienia i dowody nie wykażą realności ceny.
4. Powtórzenia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu.
5. Dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów w postaci:

1)oferty Saferoad Services Sp. z o.o.

2)oferty MD Technologie Wykonawstwo Sp. z o.o., ww. na fakt: wysokości stawek Nnkowych dla TOR i nasadzeń.

6. Zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kwoty zapłaconej tytułem wpisu od niniejszego odwołania oraz kosztów wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego wg norm prawem przepisanych.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, ponieważ złożona przez niego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu wśród ofert podlegających ocenie (90,24 pkt), przy jednoczesnym odrzuceniu pozostałych ofert. Oferta Wykonawcy Wybranego uzyskała 100 pkt i cenę 19.587.750,00 zł brutto, natomiast oferta Odwołującego opiewała na 23.390.698,33 zł brutto (różnica: 3.802.948,33 zł, tj. ok. 16,26%). Odwołujący wskazał, że w przypadku uwzględnienia odwołania i odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego, zamówienie winno zostać udzielone Odwołującemu. Tym samym Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz ponosi (co najmniej) realne ryzyko szkody w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę do wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał 22 grudnia 2025 r. – Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty. W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 29 grudnia 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 10 000,00 złotych (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

4 lutego 2026 r. Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o:

1) oddalenie Odwołania w całości;
2) zasądzenie na rzecz Zamawiającego kwoty 3600 zł, stanowiącej równowartość kosztów poniesionych przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, zgodnie z fakturą, która zostanie przedstawiona na rozprawie.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron i uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron i uczestnika postępowania

odwoławczego, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:
Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.
Izba ustaliła, że Wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Interes we wniesieniu odwołania wynika z faktu, iż w przypadku uwzględnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu Odwołujący oferta Odwołującego uplasuje się na pierwszym miejscu w rankingu ofert, a tym samym Odwołujący będzie miał szansę na uzyskanie zamówienia.
Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca Przedsiębiorstwo Budowlano-Usługowe GOMIBUD Sp. z o.o. z siedzibą w Borku Szlacheckim. Strony nie zgłosiły opozycji, ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowlano-Usługowe GOMIBUD Sp. z o.o. z siedzibą w Borku Szlacheckim (dalej również: „Przystępujący") do udziału w postepowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.
Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Zamawiającego, oświadczenia o przystąpieniu do postępowania odwoławczego i pisma procesowego złożonego przez Przystępującego.
Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i uczestnika postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.
W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:
Zamawiający postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Budowa i rozbudowa ekranów akustycznych wzdłuż A1 odc. węzeł Łódź Północ — węzeł Łódź Południe".
W postępowaniu oferty złożyło 7 wykonawców.
10 października 2025 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp zwrócił się do Przystępującego o udzielenie wyjaśnień, wraz z dowodami, dotyczącymi jej elementów mających wpływ na wysokość ceny oferty. Zamawiający wskazał, że średnia arytmetyczna wszystkich złożonych ofert stanowi kwotę 22 945 640,10 zł, wartość zamówienia powiększona o należny podatek od towarów i usług, ustalona przed wszczęciem postępowania wynosi 29 366 297,20 zł Cena oferty Przystępującego to 19 587 750,00 zł brutto, a zatem jest niższa od wartości zamówienia o 33,30 %
20 października 2025 r. Przystępujący złożył obszerne wyjaśnienia dołączając do nich dowody w postaci: przedmiaru robót, kosztorysu robót, przykładowych faktur zakupowych i ofert dedykowanych i przykładowych. Cześć wyjaśnień została zastrzeżona jako tajemnica przedsiębiorstwa.
13 listopada 2025 r. Zamawiający podjął decyzję o odtajnieniu dokumentów złożonych przez Przystępującego.
22 grudnia 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o dokonaniu wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.
23 grudnia 2025 r. Zamawiający przekazał Odwołującemu odtajnione wyjaśnienia złożone przez Przystępującego.
Z decyzją Zamawiającego z 22 grudnia 2025 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej nie zgodził się Odwołujący składając w 29 grudnia 2025 r. odwołanie od czynności i zaniechań Zamawiającego.
Przedmiotem rozpoznania niniejszej sprawy było ustalenie czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp poprzez:
- zaniechanie (bądź przeprowadzenie w sposób pozorny/niewystarczający) procedury wyjaśniającej dotyczącej elementów ceny oferty Przystępującego, pomimo istnienia obiektywnych przesłanek powzięcia wątpliwości co do realności tej ceny,
- zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego, mimo że — w świetle okoliczności sprawy i danych rynkowych — oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- dokonanie wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej, pomimo że oferta ta winna zostać odrzucona albo co najmniej poddana pogłębionej weryfikacji w trybie art. 224 ustawy Pzp, a jej wybór mógł mieć istotny wpływ na wynik postępowania,
- przeprowadzenie przez Zamawiającego postępowania w sposób naruszający zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, wyrażające się w niejednolitym oraz nielogicznym podejściu do badania cen ofert, w szczególności przy jednoczesnym odrzuceniu oferty EKRAN-TECH jako zawierającej rażąco niską cenę i wyborze oferty Przystępującego.
Zgodnie z art. 224 ust. 1, 4-6 ustawy Pzp:
„1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia

zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.
(…)
4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6.
5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.
6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu."
Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp:
„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:
(…)
8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;"
Zgodnie z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp:
„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia."
Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp:
„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
3) proporcjonalny."
Odnosząc się do podniesionych w odwołaniu zarzutów należy zauważyć, że Odwołujący w zarzucie nr 1 zarzucił Zamawiającemu zaniechanie bądź przeprowadzenie w sposób pozorny (niewystarczający) procedury wyjaśniającej dotyczącej elementów ceny oferty Przystępującego. Izba wskazuje, że zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Jak wynika z dokumentacji postepowania, Zamawiający 10 października 2025 r. wezwał Przystępującego na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. 20 października 2025 r. Przystępujący złożył obszerne wyjaśnienia, poparte dowodami, w tym kalkulacjami i ofertami. Nie można w związku z tym zgodzić się ze stanowiskiem Odwołującego, że Zamawiający nie powziął wątpliwości co do realności ceny i nie uruchomił mechanizmu z art. 224 ustawy Pzp. Mechanizm został uruchomiony, zaś Odwołujący argumentację dotyczącą konieczności odrzucenia oferty Przystępującego oparł na zestawieniu ceny zaoferowanej przez Przystępującego oraz wykonawcę B.Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą EKRAN-TECH B.Z., którego oferta pomimo ceny wyższej od ceny Przystępującego o 399 750 zł została odrzucona. Izba wskazuje, że oceny tego czy cena jest rażąco niska nie dokonuje się poprzez proste porównanie cen, ale na podstawie wyjaśnień, które złożyli obaj wykonawcy. Wyjaśnienia Przystępującego zostały ocenione jako rzetelne i wystarczające, zaś zaoferowana cena za realną. Ocena wyjaśnień drugiego z wykonawców była negatywna. Odwołujący w złożonym odwołaniu, pomimo otrzymania od Zamawiającego 23 grudnia 2025 r. pełnej treści wyjaśnień Przystępującego, nie sformułował zarzutów, które dotyczyłyby tych wyjaśnień. Nie wykazał on, że zaoferowana przez Przystępującego cena jest nierealna, a przyjęte rozwiązania błędne.
Odnosząc się do kosztów czasowej organizacji ruchu, Izba podziela stanowisko Zamawiającego przedstawione w odpowiedzi na odwołanie, zgodnie z którym oferta Saferoad Services Sp. z o.o. (stanowiąca załącznik do odwołania) została oparta na błędnych założeniach tj. na schemacie III.14, który jest sprzeczny z pkt 1.2.3.1 ppkt 5 PFU, czyli należy uznać, że jest ona niezgodna z dokumentacją postępowania, tj. dotyczy zakresu prac nieodpowiadającego pracom stanowiącym przedmiot niniejszego zamówienia. Dodatkowo należy zauważyć, że Przystępujący w wyjaśnieniach wyjaśnił kwestię kosztów organizacji ruchu przyjmując kwotę 200 000 zł netto, popierając ją dowodem. Odwołujący nie podołał wykazaniu, aby kwota ta oraz przyjęte przez Przystępującego założenia były nieprawidłowe.
Odnosząc się do kosztów nasadzeń Izba wskazuje, że Odwołujący nie podołał wykazaniu, że kwota przewidziana na ten cel przez Przystępującego jest nierealna. Przedłożył on ofertę MD Technologie Wykonawstwo Sp. z o.o., która potwierdza jedynie to, jaką cenę za ten zakres zamówienia mógłby zaoferować Odwołujący, a w żadnym razie nie potwierdza nierealności oferty Przystępującego w tym zakresie. W złożonych wyjaśnieniach Przystępujący odniósł się do tego zakresu zamówienia. Wskazał kwoty przeznaczone zarówno na nasadzenia, jak i na humusowanie i porządkowanie terenu, zakup materiałów. Uwzględnił także koszt robocizny i pracy sprzętu. Odwołujący nie odniósł się do kwot podanych przez Przystępującego w wyjaśnieniach, poprzestając jedynie na przedłożeniu uzyskanej przez siebie oferty, co nie stanowi skutecznego zakwestionowania kwot przewidzianych na realizację zamówienia w spornym zakresie.
Odnosząc się do argumentacji Odwołującego dotyczącej nieuwzględnienia przez Przystępującego ryzyka związanego z

rozszerzeniem zakresu ekranów, Izba wskazuje, że Przystępujący w złożonej ofercie przewidział kwotę 5% ogólnej wartości netto oferty na dodatkowe nieprzewidziane lub niedoszacowane koszty, co wynika ze złożonego wraz z wyjaśnieniami kosztorysu. Nie można się w związku z tym zgodzić z argumentacją Odwołującego, że zaoferowana przez Przystępującego cena nie obejmuje wszystkich koniecznych kosztów i ryzyk lub której realności wykonawca nie potrafi wykazać dowodami.

Reasumując Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp w związku z czym wybór oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej był prawidłowy, dokonany w oparciu o rzetelną ocenę złożonych przez tego wykonawcę dokumentów.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b) w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania odwoławczego stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:…….....