Sygn. akt: KIO 290/26

WYROK

Warszawa, dnia 16 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Jolanta Markowska
Elżbieta Dobrenko
Ernest Klauziński

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 stycznia 2026 r. przez wykonawcę: **FBSerwis S.A.,**
ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Łodzi, ul. Irysowa 2, 91-857 Łódź,**
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **Sanfield sp. z o.o.,**
ul. Puławska 111A lok.86, 02-707 Warszawa, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 290/26 po stronie zamawiającego,

orzeka:

1.umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 2 odwołania;
2.oddala odwołanie;
3.kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę: **FBSerwis S.A.,**
ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa, i:
3.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: **FBSerwis S.A., ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa** tytułem wpisu od odwołania,
3.2zasądza kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) od wykonawcy: **FBSerwis S.A., ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa** na rzecz zamawiającego: **Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad,Oddział w Łodzi, ul. Irysowa 2, 91-857 Łódź** stanowiącą koszty poniesione z tytułu 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.

Przewodniczący ……

……

……

Sygn. akt: KIO 290/26

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

Zamawiający, Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Łodzi, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 tj. ze zm.), zwanej dalej „Pzp", w przedmiocie: *„Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A2 na odcinku od km 303+145 do km 362+700 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2030".* Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2025 r. pod numerem: OJ S 82/2025 273356-2025.

W dniu 09 stycznia 2026 roku Zamawiający poinformował o wyborze oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. z siedzibą w Poddębicach (dalej „PRD"), jako najkorzystniejszej w prowadzonym postępowaniu.

W dniu 19 stycznia 2026 roku wykonawca: FBSerwis S.A. z siedzibą wWarszawie wniósł odwołanie wobec czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz wobec czynności wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. i zaniechania odrzucenia tej oferty.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

1.art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 Pzp, poprzez nieuprawnione odrzucenie oferty Odwołującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia z powodu przekroczenia określonego przez Zamawiającego limitu ceny, które

zdaniem Zamawiającego miało mieć miejsce dla Grupy 2, której relacja do ceny całkowitej brutto miałaby wynosić 0,30996%, przez co miałoby dojść do nieosiągnięcia minimalnej wartości wynoszącej 0,31%, podczas gdy oferta Odwołującego jest zgodna z warunkami zamówienia a Zamawiający powinien dojść do wniosku, że jakiekolwiek limity minimalne lub maksymalne nie zostały przekroczone, w tym wskazany limit relacji ceny Grupy prac nr 2 do ceny całkowitej brutto nie został przekroczony, w szczególności dlatego, że:

-Zamawiający w punkcie 17.7. Instrukcji dla Wykonawców, stanowiącej Tom I Specyfikacji Warunków Zamówienia wskazał, że wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, w związku z czym również relacje pomiędzy poszczególnymi cenami a ceną całkowitą, jako „wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego", powinny być zaokrąglane do dwóch miejsc po przecinku, w związku z czym nie doszło do niedotrzymania ustalonego limitu,

- Interpretacja IDW, zgodnie z którą nie należałoby dokonywać zaokrąglenia do dwóch miejsc po przecinku dla relacji pomiędzy cenami poszczególnych Grup prac do ceny całkowitej, byłaby nie tylko niezgodna z treścią punktu 17.7. IDW, ale także: byłaby niezgodna z celem ustanowienia limitów w dokumentacji Postępowania, jakim było zapobieganie manipulacji cenowej przez wykonawców i stanowiłaby przejaw nadmiernego formalizmu, byłaby sprzeczna z dotychczasową praktyka Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zgodnie z którą w takich sytuacjach nie dochodziło do stwierdzania niezgodności z warunkami zamówienia i odrzucania oferty wykonawców, byłaby przejawem interpretowania nieścisłości na niekorzyść wykonawców, co jest niedopuszczalne w świetle faktu, że Zamawiający jest autorem dokumentacji Postępowania, co doprowadziło do odrzucenia oferty Odwołującego i nie brania jej pod uwagę przy wyborze najkorzystniejszej oferty, pomimo że oferta ta jest zgodna z warunkami zamówienia,

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 16 pkt 1 – 3 Pzp, a także art. 224 ust. 1 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 4 i 5 Pzp**,** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PRD, pomimo że zaoferowana przez tego wykonawcę cena za realizację zamówienia jest rażąco niska, a wykonawca ten składając stosowne wyjaśnienia nie wykazał, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, w szczególności dlatego, że:

− nie przedłożył dowodów z których wynikałoby, że może zaoferować cenę na tak niskim poziomie,

− przedłożył wyjaśnienia, które są nieweryfikowalne, ogólnikowe, lakoniczne, niespójne, niewiarygodne, a także niekompletne,

− z treści wyjaśnień wynika, że koszty pracownicze zostały znacznie zaniżone, gdyż ich wartość nie jest wystarczająca dla pokrycia kosztów minimalnego wynagrodzenia za pracę, a także kosztu pracodawcy przy założeniu wypłacania wynagrodzenia w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, co świadczy także o nieważności oferty w związku z niedochowaniem wymagań określających minimalne wynagrodzenie za pracę, na co wskazuje treść § 1. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. w zw. art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773), a także przy uwzględnieniu treści art. 58 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 t.j.),

− z treści wyjaśnień można wywnioskować, że PRD zamierza pokryć koszty realizacji zamówienia w zakresie Zimowego Utrzymania Dróg z innych źródeł, niż wykonanie zamówienia, co świadczy jednoznacznie o istotnym zaniżeniu ceny oferty, a także o niezgodności oferty z warunkami zamówienia określonymi w punkcie 17.5. SWZ, zgodnie z którym każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu cenowym,

przez co PRD nie obalił ciążącego na nim domniemania rażąco niskiej ceny a wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, oferta jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów i jest niezgodna z warunkami zamówienia, w związku z czym jego oferta powinna zostać odrzucona,

co doprowadziło do wyboru oferty PRD jako najkorzystniejszej, mimo że powinna zostać odrzucona z powodu rażąco niskiej ceny, nieważności na podstawie odrębnych przepisów oraz w związku z niezgodnością z warunkami zamówienia lub co najmniej po stronie Zamawiającego powinny powstać wątpliwości, które powinny doprowadzić do wezwania do dodatkowych wyjaśnień co do zaoferowanej ceny,

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 9 stycznia 2026 r. i przeprowadzenie czynności ponownego badania i oceny ofert, w ramach której Zamawiający: unieważni czynność unieważnienia oferty Odwołującego, odrzuci ofertę PRD z powodu zaoferowania rażąco niskiej ceny, a także z powodu nieważności na podstawie odrębnych przepisów i z powodu niezgodności z warunkami zamówienia lub co najmniej wezwie tego wykonawcę do złożenia wyjaśnień dodatkowych co do zaoferowanej ceny, dokona ponownego wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem wykonanych czynności.

Ponadto, Odwołujący wniósł o zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa według spisu, który przedłożony zostanie na rozprawie (faktura).

Odwołujący wyjaśnił, że termin składania ofert upływał 29 września 2025 r. W postępowaniu złożono 11 ofert. Zamawiający dnia 9 stycznia 2026 r. poinformował o wynikach oceny ofert, w tym o wyborze oferty PRD jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Poza dokonanym wyborem, Zamawiający przekazał także wiadomość o odrzuceniu 7 z 11 złożonych ofert – wszystkich z tej samej przyczyny, tj. z powodu ich niezgodności z warunkami zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Odrzucona została m. in. oferta Odwołującego. Zdaniem Zamawiającego, w każdej z tych ofert doszło do przekroczenia limitów relacji określonych w poszczególnych Grupach prac do łącznej ceny brutto, które wynikały z Formularza cenowego (w tym w Tabelach Elementów Rozliczeniowych i Zbiorczym Zestawieniu Kosztów, określanych dalej zbiorczo jako: „Formularz cenowy").

W odniesieniu do oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że podlega ona odrzuceniu z powodu niezgodności z warunkami zamówienia, tj. na podstawie ar. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Niezgodność ta miałaby polegać na przekroczeniu relacji procentowej w Grupie prac 2 – Pobocza i pasy rozdziału. Zamawiający wskazał, że w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) ustalił, dla Grupy prac 2, wymaganą relację procentową ceny brutto Grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 0,39% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,08% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,31% do 0,47%. Odwołujący zaoferował wartość netto Grupy 2 równą 213 633,50 zł, tj. 262 769,21 zł brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (84 774 548,72 zł), miałaby zdaniem Zamawiającego wynosić 0,30996% i prowadzić do wniosku o nieosiągnięciu minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,31%.

Odwołujący nie zgodził się z oceną ofert dokonaną przez Zamawiającego.

[Zarzut 1 – odrzucenie oferty Odwołującego z powodu niezgodności z warunkami zamówienia]

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Z orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz sądów powszechnych wynika, że w przywołanym przepisie mowa o uchybieniach merytorycznych (które odnoszą się do treści zobowiązania Odwołującego). Opisywana sprzeczność musi mieć charakter zasadniczy i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości. Treść SWZ, w oparciu o którą zamawiający odrzuca ofertę, musi być jednoznaczna.

Zdaniem Odwołującego, w niniejszej sprawie nie doszło do przekroczenia jakiejkolwiek relacji cenowej, która mogłyby świadczyć o niezgodności oferty Odwołującego z SWZ i prowadzić do odrzucenia oferty z powodu niezgodności z warunkami zamówienia. Faktycznie w punkcie 17.4. IDW stwierdzono, że wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu. Zamawiający oczekiwał, że tam, gdzie to wskazano w Tabelach (w domyśle – Formularza cenowego), cena za wykonanie wskazanych zakresów zamówienia nie może przekroczyć określonych przez Zamawiającego limitów.

Odwołujący zaoferował z tytułu wykonania zakresu zamówienia określonego w Grupie prac nr 2 cenę brutto w wysokości 262 769,21 zł, natomiast cena całkowita oferty wynosiła 84 774 548,72 zł brutto. Jednak w świetle postanowień SWZ i ustanowionego sposobu obliczeń wartości wskazywanych w Formularzu cenowym, relacja wynosi dokładnie 0,31%, przez co oferta Odwołującego nie może zostać odrzucona.

Odwołujący podniósł, że zgodnie z punktem 17.7. IDW: *„Wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku*". Wskazane postanowienie nakazuje zaokrąglanie wszystkich wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego do dwóch miejsc po przecinku. Z przedmiotowej treści nie wynika ograniczenie wyłącznie do cen jednostkowych. Odwołujący (tak jak wszyscy pozostali wykonawcy, których oferty zostały z tej przyczyny odrzucone – tj. aż 7 wykonawców) mógł zatem wywnioskować, że wszystkie wartości wskazane w Formularzu cenowym podlegają zaokrągleniu do dwóch miejsc po przecinku. Postanowienie to mówi o wartościach, a za taką wartość może być uznana również wartość procentowa relacji poszczególnych pozycji, która wynika przecież z Formularza cenowego i jest wartością wyrażaną matematycznie.

Odwołujący nie miał jakichkolwiek wątpliwości co do takiej interpretacji treści punktu 17.7. IDW, przez co nie skierował w tym zakresie wniosku o wyjaśnienie SWZ, gdyż treść była jasna dla Odwołującego. Tymczasem, Zamawiający bezpodstawnie ogranicza interpretację słowa „Wartości", wyłącznie do cen jednostkowych. Natomiast zgodnie z definicją językową „wartość" oznacza m. in. liczbę określająca, ile jednostek zawiera dana wielkość fizyczna lub wielkość mogąca zastąpić wyrażenie algebraiczne, jego zmienne. Zatem, za wartość należy uznać relację poszczególnych cen jednostkowych. W takim wypadku relacja ceny Odwołującego w ramach Grupy prac 2 w wysokości 262 769,21 zł brutto do ceny całkowitej brutto zaoferowanej przez Odwołującego w wysokości 84 774 548,72 zł wynosi dokładnie 0,31%. Wartość 0,30996% musi bowiem zostać zaokrąglona zgodnie z zapisami punktu 17.7. IDW do drugiego miejsca po przecinku, co zgodnie z zasadami matematycznymi prowadzi do zwiększenia tej wartości do dokładnie 0,31%. Nie może być zatem mowy o jakiejkolwiek niezgodności z warunkami zamówienia. Tym bardziej, że sam Zamawiający we wzorze Formularza cenowego posługiwał się również wartościami zaokrąglonymi do dwóch

miejsc po przecinku i to w całym dokumencie Formularza cenowego.

Dokonywanie interpretacji punktu 17.7. IDW, zgodnie z którą, wyłącznie wartości odnoszące się do cen jednostkowych należałoby zaokrąglać w górę do dwóch miejsc po przecinku, byłoby także niezgodne z celem wprowadzenia limitów określonych przez Zamawiającego. Tym celem było zapobieganie manipulacji cenowej przez wykonawców, na co wskazywał sam Zamawiający w toku postępowań odwoławczych. W tym postępowaniu Zamawiający jednoznacznie sformułował cel wprowadzanych limitów określając, że postanowienia te służą zapobieganiu manipulacji cenowej. Skoro, celem postanowień było zapobieganie manipulacji cenowej, to za nieprawidłową należy uznać praktykę prowadzącą do odrzucania ofert z powodu niedokonania zaokrąglenia, pomimo treści punktu 17.7. IDW. Te marginalne wartości (dotyczące piątego po przecinku!) nie mogły przecież realnie świadczyć o jakiejkolwiek manipulacji. Są zbyt małe. Zatem interpretacja dokonywana przez Zamawiającego jest niezgodna z celem ustanowienia postanowień IDW. Odrzucanie ofert z powodu niedokonywania zaokrągleń piątych cyfr po przecinku dla wartości określającej relację poszczególnych cen, z pewnością nie służyłyby realizacji tego celu z uwagi na marginalny charakter. Dodatkowo, takie podejście prowadziłoby do absurdalnych wniosków. Nawet programy komputerowe dokonują zaokrągleń przy skończonych wartościach (np. MS Excel – do 15 miejsca po przecinku). Zatem, w przypadku korzystania ze standardowego oprogramowania przy takiej interpretacji mogłoby dochodzić do naruszeń. Taka interpretacja jest także skrajnie formalistyczna. Przykładowo, w odniesieniu do oferty Odwołującego, wartość, która miałaby doprowadzić do odrzucenia oferty w przypadku przyjęcia takiej niekorzystnej dla wykonawców interpretacji SWZ, wynosiłaby jedynie ok. 31,89 zł brutto, przy niemalże stumilionowej cenie oferty dla zamówienia podstawowego. Byłoby to zatem skrajnie formalistyczne podejście, uwzględniając szczególnie wielomilionową wartość zamówienia. Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia 191 934 747,53 zł. Tymczasem, o odrzuceniu oferty miałaby zdecydować wartość wynosząca 31,89 zł brutto.

Odwołujący wskazał, że w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących tożsamego przedmiotu (tj. całorocznego – bieżącego i zimowego – utrzymania dróg krajowych i autostrad zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad i jej poszczególne Oddziały) również powszechnie wprowadza się limity związane z relacją cen poszczególnych Grup prac do ceny całkowitej brutto. Dotychczasową praktyką w takich postępowaniach było zaokrąglanie wartości relacji do drugiego miejsca po przecinku. Odwołujący (jak i pozostałych 6 wykonawców, których oferty zostały odrzucone) miał więc uzasadnione podstawy do oczekiwania, że taka sama interpretacja zostanie zastosowana w niniejszym postępowaniu. Odwołujący przykładowo wskazał na następujące postępowanie: „Całoroczne utrzymanie autostrady A-4 na odcinku węzeł Brzeg - granica woj. śląskiego, od km 193+965 do km 281+686”, znak: OOP.D-3.2421.5.2025, gdzie jako zamawiającego wskazano Skarb Państwa Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w imieniu którego postępowanie było prowadzone przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu. W dokumentacji określono podobne wymagania do tych, które ustanowiono w Postępowaniu. W szczególności taka sama jest treść punktu 17.7. IDW. Natomiast, jeśli chodzi o przywołaną przez Zamawiającego w Zawiadomieniu o wyborze oferty treść 17.4. IDW, to analogiczna została wskazana w punkcie 17.2. IDW dla postępowania znak: OOP.D-3.2421.5.2025 z dodatkowym, wyraźnym zastrzeżeniem, że przekroczenie limitów spowoduje odrzucenie oferty. W postępowaniu tym doszło do wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Zaberd sp. z o.o., mimo że z formularza cenowego tego wykonawcy wynikało, że doszło do adekwatnego przekroczenia limitów cenowych w czwartym miejscu po przecinku dla następujących Grup robót: Odwodnienie (Grupa robót nr 4), gdzie limit wynosił 9,54%, podczas gdy proporcja wynikająca z oferty tego wykonawcy wynosiła 9,5404%, Chodniki, ścieżki rowerowe (Grupa robót nr 5), gdzie limit wynosił 0,50%, podczas gdy proporcja wynikająca z oferty tego wykonawcy wynosiła 0,5003%, Urządzenia BRD (Grupa robót nr 7), gdzie limit wynosił 9,61%, podczas gdy proporcja wynikająca z oferty tego wykonawcy wynosiła 9,6103%. Pomimo takich wartości, ten Zamawiający dnia 6 listopada 2025 r. zawarł umowę z Zaberd sp. z o.o. Jako inny przykład sytuacji, w której nie dochodziło do odrzucenia oferty w podobnych okolicznościach mimo niemalże tożsamych postanowień dokumentacji, można wskazać postępowanie: „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie Rejon w Garwolinie.”, znak: OWA.D-3.2421.8.2025, gdzie jako zamawiającego wskazano Skarb Państwa Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w imieniu którego postępowanie było prowadzone przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie. W dokumentacji określono podobne wymagania do tych, które ustanowiono w Postępowaniu. Treść analogiczna do tej, która została w Postępowaniu zawarta w punkcie 17.7. IDW, w postępowaniu OWA.D-3.2421.8.2025 wskazano w punkcie 17.4. z dodatkowym rozróżnieniem na wartości i ceny jednostkowe. Natomiast jeśli chodzi o przywołaną przez Zamawiającego w Zawiadomieniu o wyborze oferty treść 17.4. Zamawiający wyraźnie wskazał, że przekroczenie limitów spowoduje odrzucenie oferty, co wynika z punktu 17.1. IDW dla tego postępowania. W postępowaniu OWA.D-3.2421.8.2025 doszło do wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno – Drogowych w Grójcu sp. z o. o., ul. Asfaltowa 2, 05 – 604 Jasieniec, mimo że z formularza cenowego tego wykonawcy wynikało, że doszło do adekwatnego przekroczenia limitu

cenowego w czwartym miejscu po przecinku dla Grupy robót nr 12 (Prace pomocnicze), gdzie limit wynosił 0,2%, podczas gdy proporcja wynikająca z oferty tego wykonawcy wynosiła ok. 0,2003335%. Pomimo takiej wartości, Zamawiający ten dnia 24 listopada 2025 r. zawarł dokonał wyboru oferty Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjno – Drogowych w Grójcu sp. z o. o. jako najkorzystniejszej. Co więcej miało to miejsce przy świadomości tego Zamawiającego co do przekroczenia. Zamawiający został bowiem poinformowany o takim przekroczeniu przez innego wykonawcę, który złożył ofertę w tym postępowaniu i który domagał się odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjno – Drogowych w Grójcu sp. z o.o.

Odwołujący podkreślił, że interpretacja SWZ, zgodnie z którą przez wartość, o której mowa w punkcie 17.4. IDW, należy rozumieć wyłącznie wartości cenowe, byłoby dokonywaniem interpretacji niezgodnej na niekorzyść wykonawców. Tymczasem, przy uwzględnieniu faktu, że to Zamawiający jest autorem dokumentacji postępowania, nie jest możliwe wyciąganie negatywnych konsekwencji względem wykonawców. Szczególnie tak stanowczych, jak w niniejszej sprawie, związanych z odrzuceniem oferty, niweczących możliwość zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego z konkretnym wykonawcą. Wszelkie nieścisłości powinny być interpretowane na korzyść wykonawców. Jak natomiast określono powyżej, słowo „wartość" ma językowe znaczenie dotyczące liczby określającej ile jednostek zawiera wielkość mogąca zastąpić wyrażenie algebraiczne. Powyższy wniosek wyrasta z zasady in dubio contra proferentem. Z utrwalonej linii orzeczniczej KIO, sądów powszechnych (w tym Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawach dotyczących zamówień publicznych) oraz Sądu Najwyższego wynika, że wszelkie niejasności dokumentacji przetargowej nie mogą skutkować negatywnymi konsekwencjami dla wykonawców (por. przykładowo wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31 maja 2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 58/22, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2019 r., IV CSK 363/18, uchwała z dnia 3 sierpnia 2017 r., KIO/KD 38/17). W niniejszej sprawie można zatem wskazać, że postanowienia dokumentacji postępowania są nieprecyzyjne i mogą być interpretowane w różny sposób. Na taki stan rzeczy wskazuje fakt, że 7 wykonawców dokonało takiej samej interpretacji punktu 17.7. IDW co do dopuszczalności zaokrąglania wartości, w tym relacji.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że decyzja Zamawiającego w postępowaniu, a także ewentualne rozstrzygnięcie Izby, będzie miało wpływ na pozostałe postępowania prowadzonego przez Zamawiającego w tym samym czasie. Według wiedzy Odwołującego Zamawiający prowadzi lub prowadził w zbliżonym czasie łącznie 11 oddzielnych postępowań na całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg zarządzanych przez Zamawiającego. Przedmiot tych postępowań jest zasadniczo tożsamy, różnicą są natomiast drogi, które mają podlegać utrzymaniu. Dokumentacja tych postępowań zasadniczo jest zbliżona do dokumentacji tego postępowania. Zatem ustalenie właściwej interpretacji zapisów SWZ w ramach niniejszego postępowania odwoławczego ma więc istotne znaczenie.

[Zarzut 2 – zaniechanie odrzucenia oferty PRD z powodu rażąco niskiej ceny]

Spośród wszystkich 11 ofert jedynie cena zaoferowana przez PRD znacząco odstaje cenowo od pozostałych. Wykonawca PRD zaoferował realizację zamówienia za cenę 111 987 810,25 zł, podczas gdy oferta sklasyfikowana na drugiej pozycji (tj. oferta wykonawcy Sandfield sp. z o.o.) zawiera cenę 134 512 817,57 zł. Cena zaoferowana przez PRD znacząco różni także się od szacunkowej wartości zamówienia, która została zaktualizowana przez Zamawiającego do kwoty 192 043 938,68 zł.

Po porównaniu ceny wynikającej z oferty PRD do zaktualizowanej szacunkowej wartości zamówienia, Zamawiający dnia 31 października 2025 r., działając także na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp (w związku z wątpliwościami co do zaoferowanej ceny), wezwał PRD do wyjaśnień co do ceny oferty. Zamawiający w szczególności wskazał w treści wezwania, że oczekuje przedłożenia szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowych przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny, co umożliwi zbadanie oraz weryfikację dokonanych wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny. Zamawiający wezwał także do przedstawienia kalkulacji dla poszczególnych cen jednostkowych, które zostały wyszczególnione w treści wezwania. Zamawiający zaznaczył także, że zwraca się o udzielenie wyjaśnień co do obiektywnych czynników które spowodowały obniżenie ceny oraz co do tego, w jakim stopniu te czynniki wpłynęły na obniżenie ceny z uwzględnieniem indywidualnych możliwości wykonawcy. Zamawiający zaznaczył, że ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy, a odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

W odpowiedzi PRD przedłożył wyjaśnienia dnia 14 listopada 2025 r. Zdaniem Odwołującego, przedłożone wyjaśnienia są niewystarczające i nie pozwalają na stwierdzenie, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, w związku z czym wykonawca nie sprostał ciężarowi dowodowemu określonemu w art. 224 ust. 5 Pzp. Wniosek taki wynika przede wszystkim z tego, że: złożone wyjaśnienia nie odpowiadają na treść wezwania, w związku z czym są niewystarczające i niekompletne, a także co prowadzi do wniosku o ich nieweryfikowalności, PRD poczynił założenia, które nie pozwalają na pokrycie wszystkich kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników na podstawie umowy o pracę, w tym w zakresie wynagrodzenia w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, Z treści wyjaśnień można wywnioskować, że PRD

zamierza pokryć koszty realizacji zamówienia w zakresie Zimowego Utrzymania Dróg z innych źródeł, niż wykonanie zamówienia, przedłożone wyjaśnienia są niespójne, ogólne i lakoniczne, a także zawierają szereg błędów i nieścisłości.

Odnośnie braku odpowiedzi na treść wezwania – jak wskazano - Zamawiający jednoznacznie oczekiwał przedłożenia przez PRD szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowych przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny, co miałoby umożliwić zbadanie oraz weryfikację dokonanych wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny. Zamawiający wezwał także do przedstawienia kalkulacji dla poszczególnych cen jednostkowych, które zostały wyszczególnione w treści wezwania.

W odpowiedzi PRD nie przedłożył wymaganych kalkulacji, poza kalkulacjami dla wymaganych przez Zamawiającego pozycji w ramach Grupy prac nr 1. Jedynie tutaj jakiekolwiek szczegółowe informacje, które pozwalałyby zweryfikować poczynione założenia, zostały przedłożone. Tymczasem, Zamawiający wezwał PRD do złożenia kalkulacji i wyjaśnień w ramach wielu pozycji szczegółowych, w tym w odniesieniu do pozycji 1.1. i 4.1. w ramach Grupy prac nr 2 – Pobocza i pasy rozdziału, pozycji 6.2. w ramach Grupy prac nr 3 – Korpus drogi, pozycji 4.1., 5.4. i 7.1. w ramach Grupy prac nr 4 – Odwodnienie, pozycji 1.3., 1.6. i 2.1. w ramach Grupy prac nr 5 – Chodniki, ścieżki rowerowe, pozycji 1.8., 2.2., 7.2, 7.4. i 7.5. w ramach Grupy prac nr 6 – Oznakowanie, pozycji 4.4., 9.1., 9.3., 13.1. w ramach Grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD, pozycji 10.1 w ramach Grupy prac nr 8 – Estetyka, pozycji 1.2. w ramach Grupy prac nr 10 – Zimowe utrzymanie dróg, pozycji 1.1. i 1.2. w ramach Grupy prac nr 10b – Zimowe utrzymanie dróg, pozycji 1.1. – 1.3. w ramach Grupy prac nr 10c – Zimowe utrzymanie dróg, a także wyszczególnionych pozycji dotyczących Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem. W tym zakresie zasadniczo wykonawca PRD nie przedłożył kalkulacji. W odniesieniu do większości z tych pozycji całość wyjaśnień sprowadza się do przedstawienia oferty podwykonawcy, która zawiera jedynie wskazanie ceny jednostkowej. Zamawiający nie ma zatem jakichkolwiek informacji, które pozwoliłyby na określenie poczynionych założeń i weryfikacji ich prawidłowości. W odpowiedzi kalkulacje nie zostały przedłożone, a jedynie (najczęściej) oferty podwykonawców, z których wynika jedynie wartość oferowana przez podwykonawcę. Taki sposób wyjaśnienia nie odpowiada treści wezwania. Zamawiający wyraźnie oczekiwał bowiem, że wykonawca przedłoży kalkulację szczegółową w odniesieniu do wszystkich wymaganych pozycji. Tymczasem, taka kalkulacja z szczegółowym wyliczeniem cen nie została przedstawiona w odniesieniu do większości pozycji. Zatem złożone wyjaśnienia są niekompletne w zakresie, w jakim nie przedstawiają wymaganych kalkulacji co do pozycji, które stanowiły przedmiot wezwania.

Dodatkowo, poza niekompletnością takiego sposobu wyjaśnienia co do większości pozycji, ten sposób ma także ograniczoną wartość w kontekście weryfikowalności. Nie zawiera on bowiem wyjaśnienia, jakie założenia zostały poczynione co do kosztów robocizny, materiałów, sprzętu oraz ewentualnych kosztów pośrednich (tak jak miało to miejsce w odniesieniu do przedłożonej kalkulacji dla Grupy prac nr 1). Tymczasem, dla pozycji, których wartość jest bardzo niska, taka weryfikowalność jest szczególnie istotna. Pozwala bowiem na stwierdzenie, czy faktycznie możliwy jest do osiągnięcia zysk, a także, czy przyjęte założenia są zgodne z przepisami prawa (chociażby w zakresie przyjmowania wartości robocizny, która będzie pokrywała koszt minimalnego wynagrodzenia za pracę). Jest to szczególnie istotne przy uwzględnieniu: bardzo niskich wartości w ramach pozycji, co do których PRD przedłożył oferty podwykonawcze, które według Odwołującego nie są możliwe do realizacji za wskazane w tych ofertach ceny, faktu, że ze złożonej kalkulacji dla Grupy prac nr 1 – Nawierzchnia wynika, że PRD przyjął bardzo niskie koszty pracy, które wynoszą jedynie 28,00 zł za jedną godzinę pracy. W tym kontekście warto odnieść się także do poczynienia założeń, które nie pozwalają na pokrycie wszystkich kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników na podstawie umowy o pracę. Jak wynika w szczególności z kalkulacji przedstawionej dla Grupy prac nr 1 – Nawierzchnia, PRD założył konieczność poniesienia kosztu w wysokości 28,00 zł za jedną godzinę pracy. Obecnie stawka minimalnego wynagrodzenia za pracę na 2026 r. wynosi 4 806,00 zł. Uwzględniając, że miesiąc średniorocznie zawiera 167,33 godzin pracy, minimalna stawka za godzinę pracy wynosi ok. 28,72 zł, co stanowi wartość o niemalże złotówkę wyższą od założeń poczynionych przez PRD i nie pozwala na pokrycie kosztu zapewniającego pokrycie wynagrodzenia w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Biorąc pod uwagę konieczność wykonania prac obejmujących wiele godzin, różnica ma istotne znaczenie.

Niezależnie jednak od tego, każdy pracodawca musi jeszcze dodatkowo ponieść szereg kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników. Chodzi przede wszystkim o konieczność opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne (ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe), opłacenia składek na fundusz pracy i FGŚP, konieczność uwzględnienia urlopów i dodatków do wynagrodzenia za pracę w godzinach nocnych. To wszystko prowadzi do znacznego zwiększenia kosztów, które są konieczne do poniesienia przy zatrudnianiu pracowników – o ok. 20%. Tymczasem, z wyjaśnień złożonych przez PRD nie wynika, że koszty takie (tj. te, które składają się na „koszt pracodawcy") zostały uwzględnione przy kalkulacji ceny. Jest to szczególnie wątpliwe przy uwzględnieniu stawki 28,00 zł za godzinę pracy, która nie tylko nie pozwala na pokrycie bazowej kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę przy poczynionych założeniach, ale także kosztów pracodawcy dla tego minimalnego wynagrodzenia za pracę. W tym

kontekście szczególnego znaczenia nabiera także nieprzedłożenie kalkulacji w ramach pozostałych pozycji. Nie jest bowiem wykluczone, że z uwagi na zaoferowanie tak niskich cen w pozycjach, które podlegały wyjaśnieniu, również doszło do zaniżenia kosztów pracy poniżej kosztów, które są konieczne do pokrycia minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wskazane zaniżenie świadczy o nieważności oferty na podstawie odrębnych przepisów, tj. w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 4 Pzp.

Niezależnie od powyższego, z treści wyjaśnień można wywnioskować, że PRD zamierza pokryć koszty realizacji zamówienia w zakresie Zimowego Utrzymania Dróg z innych źródeł, niż wykonanie zamówienia, co świadczy jednoznacznie o istotnym zaniżeniu ceny oferty, a także o niezgodności oferty z warunkami zamówienia określonymi w punkcie 17.5. IDW. Zgodniez przywołanym postanowieniem IDW, każda cena jednostkowa zawarta w ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu cenowym. Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień przedłożonych przez PRD (strona 5 pkt V), PRD zamierza pokrywać koszty związane z realizacją zamówienia z innych źródeł, niż wynagrodzenie z tytułu jego realizacji. To z kolei świadczy, z jednej strony, o rażącym zaniżeniu istotnego kosztu, a także z drugiej strony - o niezgodności z punktem 17.5. IDW, który wymaga ujęcia w każdej cenie jednostkowej zawartej w ofercie (w tym w cenach w ramach Grupy prac nr 10, Grupy prac nr 10b, czy Grupy prac nr 10c) całkowitego kosztu wykonania pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu cenowym. Jeśli PRD zamierza finansować zamówienie z innych źródeł (co wynika zdaniem Odwołującego z treści wyjaśnień), to dochodzi do naruszenia punktu 17.5. IDW.

Odwołujący wskazał także, że przedłożone przez PRD wyjaśnienia są niespójne, ogólne i lakoniczne, a także zawierają szereg błędów i nieścisłości. Zdaniem Odwołującego, PRD przewidziało zbyt mało posypywarek w stosunku do treści wyjaśnień, wykonawca PRD założył cenę soli w wysokości 230,00 zł za tonę, podczas gdy ze złożonego dowodu wynika cena netto 290,00 zł za tonę, doszło zatem do istotnego zaniżenia kluczowej wartości dla Zimowego Utrzymania Dróg. Wykonawca PRD założył w zakresie Zimowego Utrzymania Dróg błędne wartości co do pracy operatorów, przyjął błędne założenia co do posypywania soli w ramach Zimowego Utrzymania Dróg, w tym jeśli chodzi o koszty sprzętu w wysokości 395 zł, które są niewystarczające, a także jeśli chodzi o dwukrotny posyp dwoma jednostkami sprzętowymi w niewystarczającym czasie, nie wyjaśnił wielu poczynionych założeń, co świadczy o ogólnym charakterze i lakoniczności wyjaśnień, przykładowo (poza zakresem omówionym powyżej) w odniesieniu do wyliczeń na stronie 8 i 9 dla Grupy prac nr 10c, w związku z czym niemożliwa jest weryfikacja w tym zakresie, dodatkowo w tym zakresie Odwołujący wskazuje, że ceny w tym zakresie są znacznie zaniżone,

Odwołujący wskazał, że nawet gdyby takie uchybienia nie były wystarczające do odrzucenia oferty z powodu rażąco niskiej ceny, to powinny obiektywnie co najmniej wzbudzić wątpliwości Zamawiającego, co powinno doprowadzić do wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Naruszenie w zakresie art. 224 ust. 1 Pzp, przejawia się zatem w zaniechaniu dokonania takiej dodatkowej czynności przez Zamawiającego do złożenia przez PRD dodatkowych wyjaśnień co do zaoferowanej ceny i przyjętych założeń – w zakresie wskazanym w niniejszym odwołaniu.

Pismem z dnia 21 stycznia 2026 r. wykonawca Sanfield sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Z treści zgłoszenia przystąpienia i uzasadnienia interesu w przystąpieniu po stronie Zamawiającego wynika jednoznacznie, że ww. wykonawca przystąpił do postępowania odwoławczego w zakresie zarzutu nr 1 odwołania, dotyczącego czynności odrzucenia oferty Odwołującego – wykonawcy FBSerwis S.A. Przystępujący wniósł o oddalenie odwołania. Przystępujący przedstawił swoje stanowisko w sprawie, pismem z dnia 10 marca 2026 r.

Przystępujący stwierdził, że Zamawiający co prawda, dokonując obliczeń ustalił, że wartość zaproponowana przez Odwołującego to 0,30996%, a zatem nie osiągnęła minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,31%, niemniej jest to wtórna informacja i wynik jedynie dodatkowych działań matematycznych. Główny powód odrzucenia oferty, to zaoferowana przez Odwołującego wartość Grupy 2 równa 262 769,21 zł brutto. Jest poza sporem, że dla Grupy Prac nr 2 obowiązywały następujące limity (zał. 6 Tabele Elementów Rozliczeniowych Zbiorcze Zestawienie Kosztów – zamienny 1, plik excel). Jak słusznie więc wskazał Zamawiający, powyższe określało dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja ceny Grupy Prac 2 w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty, od 0,31% do 0,47%. Odwołujący nie kwestionuje tych wymagań.

Odwołujący zaoferował Grupę Prac nr 2 za ceną niższą, niż wymagała SWZ w odniesieniu do tej Grupy prac. Nie ma znaczenia, o ile ta cena jest niższa. Nie mają również znaczenia zaokrąglenia. Zamawiający nie musiał wyliczać procentowo, ile ta relacja wynosi. Informacja, że jest to 0,30996% pozostaje irrelewantna. Odwołujący nie zaoferował ceny minimalnej. Nie może być mowy o zaokrągleniach wartości procentowych limitów. Jest to zagadnienie bezprzedmiotowe. Zamawiający nie przewidywał w tym zakresie zaokrągleń, bo rolą wykonawców było dopasowanie cen do narzuconych ograniczeń, a nie zaokrąglanie owych relacji wyrażonych do dwóch miejsc po przecinku. Odmienne podejście otwierałoby drogę do manipulacji i stanowiło wyraz nierównego traktowania wykonawców, co przejawia się w

dwóch płaszczyznach. Wykonawców obowiązuje należyta staranność wymagana od profesjonalistów. Nie można porównywać ofert przygotowanych dokładnie, rzetelnie, w które wykonawca włożył odpowiedni wysiłek aby zachować wymagane relacje i pozostać konkurencyjnym, z ofertami w których nie uszanowano SWZ, opracowanymi niestarannie, w których przekroczono dopuszczalne granice kwotowe. Ponadto, aprobata jakiegokolwiek odstępstwa od zasad wyliczenia ceny przyjętych w SWZ oznaczałaby możliwość manipulowania łączną ceną brutto. Jeśli bowiem wykonawca, kalkulując cenę danej Grupy Prac, nie zmieściłby się w danym limicie, to automatycznie chcąc zachować zgodność z SWZ musiał obniżyć jakieś ceny. Przy czym nie była to prosta operacja, bo każda pozycja miała przełożenie na wartość końcową, a jak się zmieniała ta wartość to należało sprawdzić, czy aby zupełnie inna Grupa Prac nie przekroczyła tolerancji (wszak punktem odniesienia była zawsze wartość całkowita). Odwołujący podkreślił, że Grupa Prac nr 2 miała jedną z najniższych wartości ze wszystkich Grup Prac, ale były Grupy opiewające na wielomilionowe kwoty, gdzie każda setna procenta miała znaczącą wagę. Gdyby dopuścić aktualną wykładnię Odwołującego, to jej skutkiem byłaby możliwość zupełnie innego ukształtowania cen, z różnicami dużo większymi niż kilkadziesiąt złotych.

W dniu 20 lutego 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający wskazał na treść pkt. 17.7 IDW i nie zgodził się z twierdzeniem Odwołującego, że powyższe postanowienie IDW znajduje zastosowanie nie tylko wobec cen jednostkowych, ale także wobec relacji pomiędzy poszczególnymi cenami a ceną całkowitą jako „wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego".

Zdaniem Zamawiającego, wykonawcy w ramach uzupełniania formularza cenowego mieli wypełnić: ceny jednostkowe, sumowanie grup oraz cenę w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów. Z kolei wymóg, co do sposobu zapisu ceny w poszczególnych pozycjach formularza kosztowego, nie odnosił się do dopuszczalnej relacji procentowej ceny brutto danej grupy prac do wartości całkowitej ceny oferty. Dopuszczalne relacje procentowe zostały natomiast „sztywno" określone przez Zamawiającego w kolumnie „d" Zbiorczego Zestawienia Kosztów z dopuszczalną zmianą relacji procentowych określoną w kolumnie „e" ZZK.

Wskazane powyżej pozycje podlegały sprawdzeniu przez Zamawiającego na etapie badania ofert, przez dokonanie stosownych obliczeń. Podkreślić przy tym należy, że Odwołujący w żadnym miejscu Formularza cenowego nie był uprawiony do samodzielnego obliczenia i wpisania obliczanej relacji procentowej. Takie twierdzenie czynni zadość pkt. 17.4 IDW.

Zamawiający wskazał, że relacje procentowe poszczególnych grup prac zostały ustalone zgodnie z zasadami matematyki i zasadami zapisywania liczb. Przedmiotowe postanowienia należy rozumieć w ten sposób, że Zamawiający określił relację procentową wraz z dopuszczalnym zakresem jej modyfikacji (wskazanym w kolumnie „e" ZZK), przy zachowaniu precyzji do dwóch miejsc po przecinku. Po uwzględnieniu dopuszczalnej zmiany powstają wartości graniczne, które mają charakter bezwzględnie wiążący i nie mogą zostać przekroczone przez wykonawcę. Choć w tak wyznaczonym przedziale istnieje nieskończenie wiele wartości spełniających wymagania postępowania, jakiekolwiek przekroczenie progów granicznych — również w zakresie dalszych miejsc dziesiętnych — skutkuje niespełnieniem warunków postępowania.

Odpowiednio w stosunku do Grupy prac nr 1, wymagana przez Zamawiającego relacja
procentowa wyniosła 13,13% wartości całkowitej ceny oferty, przy czym Zamawiający dopuścił zmianę relacji o „+/-„ 2,62%, zatem dopuszczalna relacja procentowa wartości grupy prac względem całkowitej ceny oferty wynosi od 10,51% do 15,75%, co stanowi wartości maksymalne / graniczne. Przekroczenie wartości granicznych (dopuszczalnej minimalnej lub maksymalnej) relacji procentowych, począwszy od tysięcznych do nieskończoności), stanowi niespełnienie warunków określonych w postępowaniu.

Zamawiający wskazał, że w przypadku wartości granicznych relacji procentowych (uwzględniających dopuszczalną zmianę) oznacza to, że począwszy, od tysięcznych do tzw. nieskończoności, wszystkie cyfry to cyfra „0". Zgodnie z zasadami zapisywania liczb, jeżeli w części ułamkowej liczby, począwszy od dziesiętnych mamy cyfrę „0", to zapisujemy liczbę bez części ułamkowej. Jeżeli w części ułamkowej wartość dziesiętnej jest inna niż „0", zapisujemy liczbę z częścią ułamkową, przy czym ilość cyfr ogranicza się do pozycji, w której wartość jest inna niż „0", a analogicznie postępuje się z kolejnymi potęgami dziesiątki w części ułamkowej.
Dodatkowo Zamawiający w dokumentacji postępowania nie wskazał, aby relacja poszczególnych grup prac była liczona z ograniczeniem do wartości setnych, ani też nie dopuścił stosowania zasady zaokrąglania wartości relacji procentowych. Zamawiający postawił warunek, zgodnie z którym wartość danej Grupy prac ma spełniać warunek wymaganej relacji procentowej ceny brutto tej grupy robot w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto (z uwzględnieniem dopuszczalnej zmiany relacji [minimalnej i maksymalnej]), z zastrzeżeniem, że suma relacji procentowych wszystkich grup winna wynosić 100,00%.

Wbrew twierdzeniom Odwołującego, to właśnie dopuszczenie przekraczania ustalonych granicznych limitów relacji procentowych poszczególnych grup prac, jak również pozostałych limitów procentowych określonych w

Formularzu cenowym przeczyłoby w ogóle zasadności ich określania i ustanawiania jako warunków w postępowaniu i mogłaby stanowić podstawę do dalszego stosowania manipulacji cenowych przez wykonawców przez zaniżanie cen jednostkowych w grupach prac rzadziej zlecanych na rzecz zawyżania cen grup prac, które są zlecane częściej. Dodatkowo, z przyjęciem twierdzenia prezentowanego przez Odwołującego rodziłoby się pytanie jakiego rzędu przekroczenie relacji procentowej uznać za dopuszczalne, czy na poziomie tysięcznej, dziesięciotysięcznej, czy na dalszych pozycjach części ułamkowej, co w efekcie prowadziłoby do nierównego traktowania oferentów.

Zamawiający podkreślił, że w postępowaniu na pytanie nr 151 w brzmieniu: „Czy Zamawiający potwierdza, że dopuszcza występowanie różnic w stosunku do rekomendowanych wartości jako możliwe ich zwiększenie lub zmniejszenie, zaś wskazane w tabeli ZZK dopuszczalne zmiany wymaganej relacji procentowej dotyczą maksymalnego potencjalnego zwiększenia ograniczenia procentowego (art. wartość GR1 winna kształtować się w przedziale od 0% do 15,75%) czy też dopuszczalna odchyłka 2,62% winna być w obie strony (i dla GR1 wartość powinna kształtować się w przedziale 10,51-15,75%)?" Zamawiający odpowiedział: „*Zamawiający dopuszcza występowanie różnic w stosunku do rekomendowanych wartości jako możliwe ich zwiększenie lub zmniejszenie o wskazaną przez Zamawiającego dopuszczalną zmianę relacji w poszczególnych grupach. Jednocześnie Zamawiający zastrzega, iż suma procentowej relacji wartości poszczególnych grup wskazanych w kolumnie D względem komórki D26 winna wynosić 100% ceny ofertowej.*"

Ponadto, Odwołujący był uczestnikiem postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą w sprawie ustalenia limitów dopuszczalnych relacji procentowych poszczególnych grup prac w praktycznie bliźniaczym postępowaniu na „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A1 na odcinku od km 335+937,65 do km 399+741,51 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2030", które zakończyło się wyrokiem o sygn. akt KIO 1857/25 z dnia 05.06.2025 r., w którym Izba oddaliła odwołanie wskazując, że: „*Zamawiający nie ustanowił sztywnych limitów procentowych dla każdej z Grup Prac w całej cenie oferty, ale wskazał dopuszczalny margines zmiany jaka jest możliwa w każdej z Grup Prac, wynoszący ok. 20%. (…) Skład orzekający uznał, że zastosowane przez zamawiającego limity miały swoje uzasadnienie i wynikały z prawidłowo zdiagnozowanych przez zamawiającego zagrożeń związanych z realizacją zamówienia oraz w szerszym zakresie dotykających również interesu publicznego." Jak wskazała KIO w ww. wyroku „(…) Zamawiający jest uprawniony do ukształtowania przedmiotu zamówienia zgodnie ze swoimi potrzebami, z poszanowaniem zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyrażonych w przepisach Pzp (…) zamawiający kształtując sposób obliczenia ceny, powinien mieć na uwadze przede wszystkim specyfikę danego postępowania oraz dbałość o zachowanie daleko idącej konkurencyjności w postępowaniu i jego przejrzystości. Okoliczność, że zamawiający ustanowił w prowadzonym postępowaniu maksymalny poziom danej pozycji Formularza Cenowego w Grupie Prac oraz maksymalny poziom każdej z Grup Prac w cenie całej oferty, nie mógł zatem samoistnie stanowić o naruszeniu zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego."*

Zamawiający podkreślił, że każde z postępowań przywołanych przez Odwołującego w odwołaniu jest odrębnym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, które wprawdzie prowadzone były przez tego samego Zamawiającego – GDDKiA, ale każdorazowo

Zamawiający kształtuje SWZ w sposób uwzględniający jednostkowe wymagania Zamawiającego w odniesieniu do odcinka drogi objętego postępowaniem. Również w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej utrwalony jest pogląd, że oceny postanowień danej dokumentacji o zamówienie nie dokonuje się w pryzmacie postanowień innej dokumentacji w innym postepowaniu o zamówienie. To na podstawie tej konkretnej dokumentacji wykonawca składa ofertę i na podstawie tej konkretnej dokumentacji Zamawiający prowadzi postępowanie.

Zamawiający wyjaśnił, że GDDKiA Oddział Łódź w obecnej formule przeprowadziła dotychczas dwa postepowania zakończone wyborem oferty i podpisaniem umowy. W przypadku postępowania O/ŁO.D-3.2421.41.2024 jednym z wykonawców, których oferta została odrzucona był Odwołujący FBSerwis. Jak wskazał Zamawiający w Zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty znak OŁO.D-3.2421.41.2024 z dnia 28.02.2024 r. odrzucenie oferty FBSerwis nastąpiło w wyniku niezgodności oferty z warunkami zamówienia, w tym z pkt 17.4 IDW, tj. poprzez przekroczenie dopuszczalnej relacji procentowej dla Grupy prac 2 i Grupy prac 3, a także z powodu nieprawidłowego ukształtowania ceny poszczególnych prac w Grupie prac nr 10b. Zamawiający wprost wskazał, że niezgodność oferty dotyczy bez wątpienia sfery merytorycznej zobowiązania określonego w dokumentacji postępowania oraz zobowiązania zaoferowanego w ofercie przez wykonawcę i polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami specyfikacji, a niezgodność ta nie kwalifikuje się do poprawy jako omyłka, w związku z czym ofertę należało odrzucić. Firma FBSerwis nie odwołała się od czynności odrzucenia jego oferty.

W przypadku postępowania prowadzonego pod znakiem O/ŁO.D-3.2421.43.2024 , w którym Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem o sygn. akt KIO 937/25 z dnia 10.04.2025 r. oddaliła odwołanie, w którym Odwołujący podniósł niezgodność oferty z warunkami zamówienia z uwagi na fakt, że Zamawiający dla Grupy prac nr 11 w OD Stryków ustalił

do 10%, a w ODC Matyldów do 12%, zaś wyłoniony wykonawca ukształtował ceny tej Grupy prac odpowiednio na poziomie 11,49% dla OD Stryków i 13,75% dla OD Matyldów, co zdaniem Odwołującego stanowiło przekroczenie limitów cenowych i winno skutkować odrzuceniem oferty. Izba wskazała, że Odwołujący nie uwzględnił, że Zamawiający w kolumnie „f" ZZK dopuścił zmianę relacji procentowej w Grupie prac nr 11 Zarządzenie Kontraktem dla OD Stryków na poziomie 1,80%, a dla OD Matyldów na poziomie 2%, w związku z czym zaoferowane przez wykonawcę ceny mieściły się w dopuszczalnym limicie ustalonym przez Zamawiającego.

Odnosząc powyższe do postanowień SWZ w niniejszym postępowaniu oraz treści oferty Odwołującego należy wskazać, że ustalone przez Zamawiającego dopuszczalne relacje procentowe powinny znaleźć odzwierciedlenie w sposobie kalkulacji wartości przypisanych do poszczególnych Grup prac. Zamawiający określił dla Grupy prac 2 wymaganą relację procentową ceny brutto Grupy prac do ceny brutto wartości całkowitej oferty na poziomie 0,39% z dopuszczalną jej zmianą na poziomie 0,08%. W tej sytuacji dopuszczalne limity relacji procentowej wartości Grupy prac nr 2 określone zostały na poziomie od 0,31% do 0,47%. Całkowita wartość oferty brutto Odwołującego wyniosła 84 774 548,72 zł, wobec czego uwzględniając dopuszczalne limity relacji procentowych wartość brutto Grupy prac nr 2 powinna się mieścić w przedziale od 262 801,10 zł do 398 440,38 zł natomiast wartość brutto Grypy prac nr 2 Odwołujący ustalił na poziomie 262 769,21 zł, co przekracza dopuszczone przez Zamawiającego limit w Grupie prac nr 2.

Zamawiający podkreślił, że w roku 2025 GDDKiA Oddział Łódź ogłosił 11 postepowań o udzielenia zamówień publicznych polegających na całorocznym utrzymaniu dróg krajowych o nr: O/ŁO.D-3.2421.23.2025, O/ŁO.D-3.2421.31.2025, O/ŁO.D-3.2421.32.2025, O/ŁO.D-3.2421.20.2025, O/ŁO.D-3.2421.33.2025, O/ŁO.D-3.2421.34.2025 O/ŁO.D-3.2421.24.2025, O/ŁO.D-3.2421.17.2025 O/ŁO.D-3.2421.19.2025, O/ŁO.D-3.2421.22.2025, O/ŁO.D 3.2421.30.2025, w których przyjął jednolity dla wszystkich sposób oceniana złożonych ofert pod kątem spełnienia warunków dotyczących dopuszczalnych relacji procentowych wartości poszczególnych grup prac do wartości całkowitej, tzn. wymagana relacja wraz z dopuszczalną zmianą relacji traktowane są jako nieprzekraczalne graniczne, a niespełnienie warunku skutkuje odrzuceniem oferty. Dopuszczenie relatywizacji oceny, jej dowolności, skutkowałoby brakiem sztywnych zasad oceny wszystkich ofert, a także brakiem klarowności w zakresie jakiego rzędu przekroczenie ustanowionych warunków jest dopuszczalne i akceptowalne, a jakiego rzędu przekroczenie stanowiłoby podstawę do ewentualnego odrzucenia oferty. Tym samym, ustalanie przez Zamawiającego limitów nie spełniałoby swojej roli, bowiem mogłyby być dowolnie przekraczane przez potencjalnych oferentów bez skutku, jakim jest odrzucenie oferty.

Nawet, gdyby limity na poszczególnych grupach winny być zaokrąglone do setnych, jak twierdzi Odwołujący, to w przypadku wielu ofert dochodziłoby do niespełnienia warunku sumy relacji równej 100,00, ponieważ pojawia się matematyczny błąd zaokrągleń, który w efekcie może powodować, że w sumowaniu relacji procentowych pojawią się przekroczenia nawet o +/- 0,3. Jedynie zatem traktowanie ustalonych granicznych jako nieprzekraczalnych pozwala na równe traktowanie wszystkich oferentów oraz zachowanie zasady przejrzystości i konkurencyjności postępowania.

Zamawiający przywołał wyrok KIO o sygn. akt KIO 1491/25 z dnia 21.05.2025 r. i podkreślił, że w dokumentacji postępowania nie przewidział możliwości zaokrąglenia wartości procentowych przewidzianych w ZZK. Tym samym, za uzasadnione, jak i prawidłowe należy uznać postępowanie, zgodnie z którym Zamawiający „obciął" wartości, które znajdują się po dwóch miejscach po przecinku.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Zamawiający postąpił słusznie odrzucając ofertę Odwołującego, ponieważ ta była niezgodna z warunkami zamówienia, w związku z czym zarzut ten powinien podlegać oddaleniu.

Zarzut nr 2.

Zamawiający wyjaśnił, że oceniając wyjaśnienia wykonawców w zakresie rażąco niskiej ceny uwzględnił wyjaśnienia, ale także dokonuje samodzielnych obliczeń w oparciu o dane zawarte w wyjaśnieniach wykonawcy, także weryfikuje ceny w porównaniu do cen pozostałych wykonawców.

Zamawiający wskazał, że PRD złożył stosowne dowody wskazujące na możliwą minimalizację kosztów w zakresie tych asortymentów prac w ramach TER (posiadanie własnego sprzętu, wytworni mas bitumicznych i wykwalifikowanych zespołów roboczych) w postaci kopii umów o pracę na stanowisku robotnik drogowy/kierowca, wykazy środków trwałych, itp. Również nie można się zgodzić z Odwołującemu w twierdzeniu, że wyjaśnienia wykonawcy dowodzą finansowaniu zamówienia z innych źródeł niż wykonanie zamówienia. Fakt korzystania z własnych zasobów wykonawcy w ramach realizacji zamówienia nie świadczy w opinii Zamawiającego o finansowaniu zamówienia z innych źródeł niż wykonanie zamówienia, a tylko o możliwości minimalizacji kosztów np. poprzez niekorzystanie z usług podwykonawców.

Zamawiający podkreślił, że jego rolą nie jest ocena jaka część zysku w zyskach przedsiębiorstwa wykonawcy będzie stanowił zysk wypracowany w ramach realizacji zamówienia, ale wyłącznie ocena, że wykonawca przewidział realizację zamówienia bez poniesienia strat, co w świetle złożonych wyjaśnień zdaniem Zamawiającego Wykonawca udowodnił.

W stosunku do Grupy prac 11 – Zarządzanie kontraktem, Zamawiający wskazał, że cena zaoferowana przez PRD stanowi 70,07% wartości szacunkowej ustalonej przez Zamawiającego na podstawie zwaloryzowanych cen z ofert składanych na utrzymanie dróg klasy A w województwie łódzkim i 77,48% wartości średniej z ofert złożonych w niniejszym postępowaniu, a zatem nie można jej uznać za cenę rażąco niską. Ze złożonych w sprawie dokumentów przez PRD należy wywnioskować, że złożył wyjaśnienia do wszystkich cen cząstkowych, składowych ceny ryczałtu za Grupę prac nr 11, również w zakresie, o który Zamawiający nie pytał (tj. utrzymanie MOP i wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo – interwencyjnych). Wskazał on, że cenę za Zarządzanie kontraktem skalkulował w następujący sposób:

a) Utrzymanie przepompowni wód deszczowych wykonawca wycenił w oparciu o ofertę podwykonawcy, która opiewała na cenę 1300,00 zł przy cenie Oferenta 1500,00 zł, co pokrywa koszty usług podwykonawcy, a także uwzględnia zysk wykonawcy w wysokości 200,00 zł/miesiąc;

b) Bieżące utrzymanie oświetlenia i urządzeń elektromagnetycznych wycenił w oparciu o ofertę podwykonawcy, która opiewała na cenę 1200,00 zł przy cenie Oferenta 1500,00 zł, co pokrywa koszty usług podwykonawcy, a także uwzględnia zysk wykonawcy, w wysokości 300 zł/miesiąc;

c) Wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo – interwencyjnych wykonawca wycenił na podstawie własnej kalkulacji kosztów pracowniczych i wyposażenia brygad, w tym w pojazdów i sprzętu w sposób uwzględniający ich wartość po upływie terminu Umowy, 48 miesięcy;

d) Utrzymanie POK – wykonawca uwzględnił w wycenie wyposażenie i utrzymanie POK i OUA, a także koszty zatrudnienia, wyposażenia i utrzymania Zespołu ds. Utrzymania dróg. W zasadzie Zamawiający przyjął koszty cząstkowe i jednostkowe wskazane przez Wykonawcę, ale oceniając wyjaśnienia Wykonawcy jednocześnie skorygował oczywiste omyłki rachunkowe. Według obliczeń Zamawiającego miesięczny koszt utrzymania POK wynosi 41400,00 zł/miesiąc, co przy cenie zaproponowanej przez wykonawcę 42400,00 zł/miesiąc, daję marżę w wysokości 1000,00 zł/miesiąc (48000,00zł w skali całego kontraktu, a nie jak wskazał Wykonawca 67200,00 zł);

e) Utrzymanie Miejsc Obsługi Podróżnych – wykonawca wycenił na kwotę 112000,00 zł/miesiąc. Uwzględnił przy tym koszty zatrudnienia (12 etatów) oraz pozostałe koszty na 40000,00 zł/miesiąc, co daje łączna kwotę 109.600,00 zł i marżę Wykonawcy w wysokości 2400,00 zł/miesiąc.

Zamawiający nie podzielił stanowiska, że cena zaproponowana przez wykonawcę PRD została niedoszacowana i nie uwzględnia ona wykonania wszystkich czynności opisanych w dokumentach kontraktowych, w szczególności SST 10.10.01e – Utrzymanie MOP-ów, parkingów (w tym parkingów przy SPO, PPO), a dodatkowo wykonawca założył zbyt małą ilość pracowników niezbędnych do wykonania usługi. Zamawiający wskazał, że wymaga on stałej obecności personelu wykonawcy tylko na MOPach, których na odcinku jest 4 (MOP Ciosny Północ, MOP Ciosny Południe, MOP Kozanki i MOP Zaborów), co daje 16h/dzień na MOP i tym samym z 4 MOPy 1920h/miesiąc, czyli w przeliczeniu na 12 obliczonych pracowników normę czasu pracy 160h/miesiąc, a więc wyliczenie pod tym względem wydaje się poprawne. Pracownik ten nie tylko systematycznie wykonuje czynności konserwacyjne i utrzymania czystości w budynkach MOP, ale też wykonuje prace opisane w specyfikacji na terenie MOP. Zamawiający nie wymaga stałej obecności pracownika w budynkach toalet przy parkingach na PPO Stryków, a zadania z tego zakresu mogą być wykonywane w ramach innych czynności Grupy prac nr 11 (co wprost wynika z zakresu czynności Wykonawcy, w tym brygad patrolowo – interwencyjnych, opisanych w SST 10.10.01z – Zarządzanie kontraktem). Ponadto, Zamawiający nie bez powodu ujął prace z zakresu utrzymania MOP-ów w kosztach Zarządzania kontraktem. Zauważyć należy, iż pewnych obowiązków nie da się idealnie rozgraniczyć w ramach prac Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem, np. prace związane z przeglądami infrastruktury, utrzymania oświetlenia. Z tego też powodu, jak wskazano wyżej, ceny cząstkowe w ramach Grupy prac nr 11 są czysto orientacyjne i nie są objęte odrębną płatnością.

Zabezpieczanie unieruchomionych pojazdów – wykonawca wskazał w tej część prac, na koszt odpowiadający jego wyliczeniom na wykonania ok 100-150 zabezpieczeń (z jednoczesnym założeniem, że koszty utrzymania brygad i pojazdów uwzględniono w innych cząstkowych cenach orientacyjnych Grupy prac nr 11). Jednocześnie Zamawiający w odpowiedzi na pytanie 117 wskazał, że w ramach obecnie obowiązującej umowy w roku 2023 wykonano 717 zabezpieczeń pojazdów, w roku 2024 – 960, w roku 2025 – 199, czyli łącznie 1876 co w okresie od marca 2023 do końca lipca 2025 r. co daje średnią 64,7 zabezpieczeń unieruchomionych pojazdów na miesiąc. W takim przypadku Zamawiający uznał wskazane przez wykonawcę koszty za uprawdopodobnione.

Usuwanie martwych zwierząt – wykonawca przedłożył ofertę podwykonawcy na kwotę 950 zł/miesiącu, przy czym sam określił wartość na 1000,00 zł/miesiąc.

Pozostałe czynności brygad i inne koszty Grupy prac nr 11 – Wykonawca wskazał kwotę 4500,00 zł/miesiąc.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem Zamawiającego, należy stwierdzić, że PRD w wyczerpujący sposób wyjaśnił koszty poszczególnych czynności w koszcie Grupy prac nr 11, przedstawiając przy tym sposób kalkulacji kosztów cząstkowych.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego wskazania nieprawidłowego/błędnego przeliczenia soli drogowej, Zamawiający podniósł, że na etapie wyjaśnień rażąco niskiej ceny bardzo często wykonawcy popełniają rożnego rodzaju błędy rachunkowe, wobec czego Zamawiający weryfikuje dokonane przez nich obliczenia w oparciu o przedłożone dowody, a następnie sprawdza ich zgodność z obowiązującymi wytycznymi. W przedmiotowej sprawie Zamawiający wykrył na etapie badania wyjaśnień wykonawcy błąd rachunkowy polegający na błędnym podstawieniu ceny soli, jednakże korzystając z własnego doświadczenia i obowiązujących Wytycznych zimowego utrzymania dróg wprowadzonych zarządzeniem nr 32 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 5 września 2017 w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg" dokonał korekty obliczenia i porównał ich wynik z wymogami określonymi w ww. dokumencie. Wyjaśnienia wymaga w tym miejscu treść Zarządzenia nr 31 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 05 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg" - tablica 2 Wydatki jednostkowe (dawki) materiałów chemicznych do posypywania zapobiegawczego oraz likwidacji cienkich warstw lodu i śniegu. Przede wszystkim wytyczne ZUD nie narzucają minimalnej ilości wydatku jednostkowego materiałów do zapobiegania i usuwania śliskości, a uzależniają ją od panujących warunków atmosferycznych tj. temperatury. Wskazują między innymi, iż przy temperaturach do -20C zużycie soli dla praz związanych z zapobieganiem śliskości powinno wynosić do 15g/m2, a dla czynności usuwania śliskości do 20g/m2. Zatem przyjęcie gramatury posypu rzędu 5 g/m2, 10g/m2 jest tak samo dopuszczalne i prawidłowe jak i przyjęcie odpowiednio do wykonywanej czynności posypu w dawce bliskiej 15 g/m2 i 20g/m2. Potrzeba posypu odpowiednią ilością materiału zależna jest de facto od wielu czynników, aczkolwiek głównym są niewątpliwie panujące w danej sytuacji warunki atmosferyczne. Dla przyjęcia właściwej kalkulacji ceny należy dokładne poznać warunki klimatyczne i terenowe przedmiotowego odcinka drogi. Również doświadczenia Zamawiającego potwierdzają, iż odcinek autostrady A2 od km 303+145 do km 362+700 to wyjątkowo mało problematyczny pod względem utrzymania zimowego odcinek autostrad na terenie województwa łódzkiego. To odcinek o średnich wysokich temperaturach i rzadko występujących opadach śniegu. Istotnym aspektem jest także fakt, że niniejszy odcinek drogi posiada nawierzchnię bitumiczną, co w kwestii zimowego utrzymania daje mu znaczną przewagę nad utrzymaniem odcinków o nawierzchni betonowej, zarówno w kwestii trudności utrzymania, jak i kosztów zimowego utrzymania.

Na etapie weryfikacji wyjaśnień wykonawcy PRD w zakresie rażąco niskiej ceny Zamawiający dokonał analizy warunków pogodowych w sezonach 2023/2024 i 2024/2025. Na jej podstawie określono, że średnia temperatura w sezonie zimowym wynosi +1,90°C. Mając na uwadze powyższe i specyfikę odcinka objętego zamówieniem, Zamawiający uznał, że jako średnią temperaturę dla dokonania obliczeń w zakresie zapobiegania śliskości, usuwania śliskości i odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości należy przyjąć do -2°C, która to zgodnie z cytowanym wyżej zarządzeniem, wymaga wykonania posypu prewencyjnego w ilości do 15 g/m2. Dla dawki do 15g/m2 koszt soli będzie mniejszy niż w wyjaśnieniach wykonawcy, co daje możliwość zarówno zwiększenia wydatku soli drogowej w razie konieczności, jak i umożliwia wykonawcy osiągnięcie realnego zysku na poziomie wyższym niż przewidziany w wyjaśnieniach.

Odnośnie czasu przejazdu i czasu pracy operatorów sprzętu ZUD, Zamawiający wskazał, że zgodnie z ww. wytycznymi zimowego utrzymania dróg Zamawiający wskazał w pkt 5.7.1. wyłącznie prędkość pługa 30-40 km/h właściwą dla czynności odśnieżania. W żadnym miejscu wytycznych, czy też Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D.66-10-00 Zimowe utrzymanie dróg krajowych Zamawiający nie wskazał maksymalnej prędkości sprzętu ZUD dla zapobiegania śliskości, czy też jej usuwania. W przypadku tych prac prędkość pojazdu może być większa, ponieważ systemy sterujące posypywarek monitorują napęd przenośnika oraz talerza rozsypującego powodując, że na metr kwadratowy nawierzchni zawsze wydatkowana jest ta sama ilość materiału niezależnie od prędkości pojazdu.

Odnosząc się do cen pozostałych oferentów za Grupę prac nr 10c Zamawiający wskazał, że koszt 1 sezonu prac zaoferowanego przez wykonawcę nie jest najniższą ceną wśród złożonych ofert. Doświadczeni w zakresie utrzymania dróg oferenci złożyli oferty, które są tańsze od oferty wykonawcy nawet o ok. 29 tys. zł za 1 sezon.

Zdaniem Zamawiającego, zarzut ten jest niezasadny, a złożone przez PRD wyjaśnienia są kompletne jak i umożliwiające ustalenie, że zaoferowana przez tego wykonawcę cena jest realna oraz możliwa do zaoferowania. Jednocześnie na podstawie złożonych wyjaśnień możliwym była identyfikacja braku rażąco niskiej ceny, w związku z czym nie było podstawy do odrzucenia oferty PRD.

W toku posiedzenia, przed otwarciem rozprawy, Zamawiający złożył do protokołu postępowania oświadczenie, że uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 2 przedstawionego w odwołaniu.

Krajowa Izba Odwoławcza, uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Wykonawca Sanfield sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie skutecznie przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do przepisów art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp. Zgodnie z oświadczeniem ww. wykonawcy i uzasadnieniem interesu w przystąpieniu po stronie Zamawiającego ww. wykonawca przystąpił do postępowania odwoławczego w zakresie zarzutu nr 1 odwołania, dotyczącego czynności odrzucenia oferty Odwołującego – wykonawcy FBSerwis S.A.

Postępowanie odwoławcze podlegało umorzeniu w zakresie zarzutu nr 2 odwołania, tj. naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 16 pkt 1 – 3 Pzp, a także art. 224 ust. 1 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 4 i 5 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PRD, pomimo że zaoferowana przez tego wykonawcę cena za realizację zamówienia jest rażąco niska, a wykonawca ten składając stosowne wyjaśnienia nie wykazał, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Zamawiający uwzględnił bowiem odwołanie co do tego zarzutu w toku posiedzenia, przy czym do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w powyższym zakresie nie przystąpił żaden wykonawca. Wykonawca Sanfield sp. z o.o., zgodnie z oświadczeniem zawartym w zgłoszeniu przystąpienia po stronie Zamawiającego, przystąpił do postępowania odwoławczego w zakresie zarzutu nr 1 odwołania, dotyczącego czynności odrzucenia oferty Odwołującego – wykonawcy FBSerwis S.A. Wykonawca Sanfield sp. z o.o. wskazał w piśmie z dnia 21 stycznia 2026 r., że „*Przystępujący posiada interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia odwołania na korzyść Zamawiającego gdyż oferta Odwołującego została odrzucona prawidłowo. Utrzymanie tej czynności w mocy leży w interesie Przystępującego, gdyż Odwołujący zapowiedział, że zamierza kwestionować oferty wszystkich wykonawców, którzy w rankingu uplasowali się wyżej od niego, a więc także Sandfield. W związku z powyższym w razie oddalenia odwołania Odwołujący utraci tę możliwość, co polepszy sytuację Przystępującego w tym Postępowaniu.”.* Przystępujący nie uzasadnił interesu w przystąpieniu po stronie Zamawiającego w zakresie zarzutu nr 2 odwołania, dotyczącego oferty wybranej złożonej przez wykonawcę PRD, biorąc pod uwagę, że taki sam zarzut podniósł w odwołaniu w sprawie o sygn. akt KIO 250/26, żądając odrzucenia tej oferty. Izba umorzyła w tych okolicznościach postępowanie odwoławcze w omawianej części na podstawie art. 522 ust. 4 Pzp.

W zakresie podlegającym rozpoznaniu na rozprawie, Izba ustaliła, jak poniżej:

Przedmiotem zamówienia jest całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A2 na odcinku od km 303+145 do km 362+700 - Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026- 2030 wraz z węzłami, MOP-ami, drogami serwisowymi i poprzecznymi, obejmujące usługi i roboty budowlane z zakresu bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych (BUA), zimowego utrzymania dróg (ZUD) oraz bieżącego utrzymania czystości na obiektach inżynierskich (BUM).

Zgodnie z postanowieniem zawartym w pkt 16.5. Instrukcji dla Wykonawców, stanowiącej Tom I Specyfikacji Warunków Zamówienia „*Ofertę stanowi wypełniony Formularz „Oferta” oraz niżej wymienione wypełnione dokumenty:*
Formularz cenowy (Tom IV SWZ) Załącznik nr 2 Tabela Elementów Rozliczeniowych na którą składają się:
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 1 - Nawierzchnia”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 2 - Pobocza i pasy rozdziału”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 3 - Korpus drogi”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 4 - Odwodnienie”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 5 – Chodniki, ścieżki rowerowe”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 6 - Oznakowanie”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 7 - Urządzenia BRD”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 8 - Estetyka”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 9 – Urządzenia wspomagające”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 10a - Zimowe utrzymanie dróg”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 10b - Zimowe utrzymanie dróg”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 10c - Zimowe utrzymanie dróg”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 11 – Zarządzanie kontraktem”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 12 - Utrzymanie czystości oraz prace naprawcze i konserwacyjne na obiektach inżynierskich”
„Tabela Elementów Rozliczeniowych Grupa nr 13 - PRACE POMOCNICZE”
„Zbiorcze Zestawienie Kosztów”, na które składa się: „Zbiorcze Zestawienie Kosztów” dla zamówienia podstawowego, „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 1 PPU”. „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 2 PPU”. „Łączna wartość zamówienia wraz z prawem opcji określonym w § 4 ust. 1a pkt 1 PPU oraz zgodnie z § 4 ust. 1a pkt 2 PPU”

W pkt 17.1. IDW Zamawiający określił sposób obliczenia ceny oferty, wskazując, że cena oferty zostanie

wyliczona przez wykonawcę w oparciu o Formularze cenowe zamieszczone w Tomie IV SWZ, na które składają się - w zakresie zamówienia podstawowego - Załącznik nr 2 Tabela Elementów Rozliczeniowych, zgodnie z podaną listą oraz „Zbiorcze Zestawienie Kosztów, tabela dla zamówienia podstawowego".

Zgodnie z pkt 17.2.IDW,Formularze cenowe, poszczególne Tabele dla zamówienia podstawowego, o których mowa w pkt. 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto metodą kalkulacji uproszczonej, a m.in. „*Wykonawca oblicza cenę ofertową netto dodając wartości poszczególnych elementów (grup) zamówienia. Wartość netto z TABEL od 1 do 13 należy wpisać w pozycji od nr 1 do nr 13 Zbiorczego Zestawienia Kosztów dla zamówienia podstawowego (ZZK), a następnie wyliczyć i wpisać w ZZK wartość brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT) za wykonanie poszczególnych grup zamówienia (1-13). Następnie należy określić wartość netto oraz brutto za wykonanie całości zamówienia podstawowego – „WARTOŚĆ CAŁKOWITA" (suma odpowiednio wartości netto oraz brutto z poszczególnych grup (1-13)".*

Zgodnie z punktem 17.4. IDW, „*Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w Formularzu cenowym. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzać żadnych zmian do Formularza cenowego i Tabeli. Tam, gdzie to wskazane w Tabelach, cena za wykonanie wskazanych zakresów zamówienia nie może przekroczyć określonych przez Zamawiającego limitów.*"

Zamawiający w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) dla Grupy prac 2– Pobocza i pasy rozdziału ustalił wymaganą relację procentową ceny brutto tej Grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 0,39% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,08% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,31% do 0,47%.

Zamawiający w punkcie 17.7. IDW, wskazał, że „*Wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.*"

Odwołujący zaoferował z tytułu wykonania zakresu zamówienia, określonego w Grupie prac 2 – Pobocza i pasy rozdziału, wartość netto Grupy prac nr 2 równą 213 633,50 zł, tj. 262 769,21 zł brutto, przy czym cena całkowita oferty wynosi 84 774 548,72 zł brutto, zatem relacja wartości ww. Grupy (brutto) do ceny całkowitej (brutto) wynosi 0,30996%, tj. mniej niż minimalna dopuszczona przez Zamawiającego w tym zakresie minimalna wartość graniczna, określona na 0,31% (z uwzględnieniem ewentualnej dopuszczalnej zmiany tej relacji o 0,08%).

W decyzji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że oferta podlega odrzuceniu z powodu niezgodności z warunkami zamówienia, tj. na podstawie ar. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, ze względu na przekroczenie relacji procentowej w Grupie prac 2 – Pobocza i pasy rozdziału, dla której w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) Zamawiający ustalił wymaganą relację procentową ceny brutto Grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 0,39% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,08% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,31% do 0,47%. Odwołujący zaoferował wartość netto Grupy prac 2 równą 213 633,50 zł, tj. 262 769,21 zł brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (84 774 548,72 zł) wynosi w ofercie Odwołującego 0,30996%, co prowadzi do wniosku o nieosiągnięciu minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,31%.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Za niezasadny należało uznać zarzut nr 1 odwołania, tj. zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 Pzp**,** poprzez odrzucenie oferty Odwołującego, jako niezgodnej z warunkami zamówienia, z powodu przekroczenia określonego przez Zamawiającego limitu ceny dla Grupy prac 2, której relacja do ceny całkowitej brutto wynosi 0,30996%, przez co miałoby dojść do nieosiągnięcia minimalnej wartości wynoszącej 0,31%, podczas gdy oferta Odwołującego jest zgodna z warunkami zamówienia, a Zamawiający powinien dojść do wniosku, że jakiekolwiek limity minimalne lub maksymalne nie zostały przekroczone w ofercie Odwołującego, w tym wskazany limit relacji ceny Grupy prac 2 do ceny całkowitej brutto nie został przekroczony.

Odwołujący podnosił w ramach uzasadnienia powyższego zarzutu w szczególności dopuszczalność zaokrąglenia obliczonej relacji procentowej ceny brutto Grupy prac 2 określonej w ofercie w stosunku do ceny całkowitej brutto do dwóch miejsc po przecinku, a tym samym w wyniku zaokrąglenia „w górę" wartości 0,30996% do dwóch miejsc po przecinku otrzymana wartość wynosi 0,31 %.Odwołujący wywodził powyższe z treści postanowienia zawartego w pkt 17.7 IDW, który stanowi, że „*Wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.*"

W ocenie Izby, nie ma podstaw do stwierdzenia, że skoro Zamawiający w punkcie 17.7. Instrukcji dla Wykonawców wskazał, że wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, to również relacje pomiędzy poszczególnymi cenami a ceną całkowitą, jako „wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego", co twierdził Odwołujący, powinny być zaokrąglane do dwóch miejsc po przecinku.

Zgodnie z treścią IDW, w szczególności z treści postanowienia zawartego w pkt 17.7 oraz formularzy zawartych w dokumentach zamówienia, wykonawcy w ramach uzupełniania formularza cenowego byli zobowiązani do uzupełnienia (wypełnienia): cen jednostkowych, sumowania wartości poszczególnych grup prac oraz ceny całkowitej, a następnie do przeniesienia odpowiednich wartości do Zbiorczego Zestawienia Kosztów, w którym Zamawiający określił dopuszczalne minimalne i maksymalne wartości procentowe relacji ceny prac danej grupy do ceny całkowitej. Zatem, wymóg, co do sposobu wyrażenia wskazania ceny w poszczególnych pozycjach formularza kosztowego – „*z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku*", dotyczył wyłącznie elementów, które miał „wyrazić" wykonawca, tj. cen jednostkowych, wartości danej grupy prac oraz ceny całkowitej oferty. Wymóg ten nie odnosił się do wartości dopuszczalnej relacji procentowej ceny brutto danej grupy prac do wartości całkowitej ceny oferty, którą to jednoznacznie określił Zamawiający wskazując konkretne graniczne wartości procentowe wyrażone w liczbach (do dwóch miejsc po przecinku). Izba podkreśla jednocześnie, że powyższe wartości procentowe dopuszczalnych relacji procentowych cen zostały w sposób „sztywny" określone przez Zamawiającego w kolumnie „d" Zbiorczego Zestawienia Kosztów z dopuszczalną zmianą określoną w kolumnie „e" ZZK. Zatem, wykonawcy nie byli uprawnieni do dokonywania jakichkolwiek operacji matematycznych zmierzających do wyliczenia tych relacji i ich wpisania w jakimkolwiek formularzu wymaganym przez Zamawiającego. Wykonawcy byli zobowiązani wypełnić pozycje dotyczące jedynie cen jednostkowych oraz wartości zbiorczych i ceny całkowitej. Relacje cen, określonych przez wykonawcę w poszczególnych pozycjach, podlegały sprawdzeniu przez Zamawiającego na etapie badania ofert z jednoznacznie określonymi w IDW wartościami procentowymi relacji cen, które określił Zamawiający, i które zostały jednoznacznie wskazane w kolumnie „d" Zbiorczego Zestawienia Kosztów, jako nieprzekraczalne. Wykonawca w żadnym miejscu Formularza cenowego nie był uprawiony do samodzielnego obliczenia i wpisania obliczonej ww. relacji (wartości procentowej tej relacji) w składanej ofercie. Wynika to jednoznacznie z treści warunków zamówienia, w tym m.in. z postanowienia w pkt. 17.4 IDW. Tym samym, skoro wykonawca nie był uprawniony do wyliczania tych wartości, to nie był również uprawniony do jakiekolwiek zaokrąglania tych wartości, w tym - do dwóch miejsc po przecinku. To Zamawiający określił relację procentową cen wraz z dopuszczalnym zakresem jej modyfikacji (wskazanym w kolumnie „e" ZZK), jako warunek zamówienia – parametr, który powinna spełniać oferta. Parametr ten dotyczył elementów ceny składających się na cenę oferty. Jest to parametr jak wiele innych, które są określane przez zamawiających w ramach warunków zamówienia, jako wartość graniczna (odcinająca), która ma charakter bezwzględnie wiążący i nie może zostać przekroczona przez wykonawcę. Jakiekolwiek przekroczenie zatem progów granicznych — również w zakresie dalszych miejsc dziesiętnych — skutkuje niespełnieniem warunków postępowania.

Zamawiający nigdzie w dokumentacji postępowania nie wskazał, że wymagana relacja cen poszczególnych grup prac do ceny oferty będzie uznana za spełnioną, jeżeli jej wartość wyrażona w procentach będzie stanowiła odpowiedni procent jako wynik zaokrąglenia rzeczywistej proporcji cen. Należy podkreślić, że Zamawiający postawił warunek, zgodnie z którym wartość danej Grupy prac ma spełniać warunek wymaganej relacji procentowej ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto (z uwzględnieniem dopuszczalnej zmiany relacji [minimalnej i maksymalnej]), z zastrzeżeniem, że suma relacji procentowych wszystkich grup winna wynosić 100,00%. Zatem, nawet gdyby uznać, że limity w poszczególnych grupach winny być zaokrąglone do setnych, to w niektórych przypadkach dochodziłoby do niespełnienia warunku sumy relacji równej 100,00 w ofercie ze względu na matematyczny błąd zaokrągleń, który w efekcie może powodować, że w sumowaniu relacji procentowych pojawią się przekroczenia nawet o +/- 0,3, jak wyjaśnił Zamawiający. Powyższe wartości procentowe mogą się przekładać na znaczne kwoty, jeśli wziąć pod uwagę poszczególne wartości Grup prac, które nie mogą być uznane za bagatelne i niemające znaczenia, co Odwołujący podnosił w odniesieniu do wartości przekroczenia w przypadku Grupy prac 2 w złożonej przez niego ofercie.

Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, że interpretacja IDW, zgodnie z którą, nie należałoby dokonywać zaokrąglenia do dwóch miejsc po przecinku dla relacji pomiędzy cenami poszczególnych Grup prac do ceny całkowitej, byłaby niezgodna z celem ustanowienia limitów w dokumentacji postępowania, jakim było zapobieganie manipulacji cenowej przez wykonawców i stanowiłaby przejaw nadmiernego formalizmu, a także byłaby sprzeczna z dotychczasową praktyka Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zgodnie z którą w takich sytuacjach nie dochodziło do stwierdzania niezgodności z warunkami zamówienia i odrzucania oferty wykonawców. Na poparcie swojego twierdzenia Odwołujący podał przykłady postępowań prowadzonych przez GDDKiA w Opolu na utrzymanie autostrady A-4 od km 193+965 do km 281+686 znak OOP.D-3.2421.5.2025, czy też postepowanie prowadzone przez GDDKiA Oddział w Warszawie znak: OWA.D-3.2421.8.2025.

Każde ze wskazanych postępowań jest jednak odrębnym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, które wprawdzie prowadzone były przez tego samego Zamawiającego – GDDKiA, ale każdorazowo Zamawiający kształtuje SWZ w sposób uwzględniający jednostkowe wymagania Zamawiającego w odniesieniu do odcinka drogi objętego postępowaniem. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej utrwalony jest pogląd, że nie dokonuje się oceny postanowień danej dokumentacji zamówienia przez pryzmat postanowień innej dokumentacji w innym postępowaniu o zamówienie, skoro to na podstawie danej konkretnej dokumentacji wykonawca składa ofertę i na podstawie tej konkretnej

dokumentacji Zamawiający prowadzi postępowanie i ocenia oferty.

Ponadto, Izba stwierdziła, że wbrew twierdzeniom Odwołującego, to właśnie dopuszczenie przekroczenia ustalonych granicznych limitów relacji procentowych poszczególnych grup prac określonych w przedmiotowym postępowaniu przeczyłoby zasadności ich ustanawiania jako warunków zamówienia oraz mogłoby powodować manipulacje cenowe przez zaniżanie cen jednostkowych przez wykonawców w grupach prac rzadziej zlecanych na rzecz zawyżania cen grup prac, które są zlecane częściej. Jak wskazano powyżej, przyjęcie za słuszne twierdzeń Odwołującego nie jest uzasadnione także z tego względu, że w świetle IDW, brak jest jakichkolwiek podstaw do ustalenia ewentualnego dopuszczalnego poziomu przekroczenia relacji procentowej określonej przez Zamawiającego, co w efekcie prowadziłoby wprost do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Z orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz sądów powszechnych wynika, że przepis ten obejmuje swoją dyspozycją sytuacje, w których potwierdzone zostały uchybienia merytoryczne oferty, które odnoszą się do treści zobowiązania wykonawcy w odniesieniu do warunków zamówienia, przy czym niezgodność taka musi mieć charakter zasadniczy i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, a treść SWZ, w oparciu o którą zamawiający odrzuca ofertę, musi być jednoznaczna.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba nie stwierdziła, że IDW w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu zawiera nieścisłości, które nie powinny być interpretowane na niekorzyść wykonawców. Wskazać należy, że w prowadzonym postępowaniu na pytanie nr 151 jednego z wykonawców Zamawiający jednoznacznie wyjaśnił, że „Zamawiający dopuszcza występowanie różnic w stosunku do rekomendowanych wartości, jako możliwe ich zwiększenie lub zmniejszenie o wskazaną przez Zamawiającego dopuszczalną zmianę relacji w poszczególnych grupach. Jednocześnie Zamawiający zastrzegł, iż suma procentowej relacji wartości poszczególnych grup wskazanych w kolumnie D względem komórki D26 winna wynosić 100% ceny ofertowej.” Powyższe wyjaśnienie dobitnie wskazuje, że relacje procentowe określone przez Zamawiającego są sztywno określone, a tym samym nie uwzględniają „zaokrągleń”.

Reasumując powyższe, Izba stwierdziła, że ustalone przez Zamawiającego w niniejszym postępowaniu dopuszczalne relacje procentowe powinny znaleźć jednoznaczne odzwierciedlenie w sposobie kalkulacji wartości (cen) przypisanych do poszczególnych Grup prac. Dla Grupy prac 2 Zamawiający określił wymaganą relację procentową ceny brutto Grupy prac do ceny brutto wartości całkowitej oferty na poziomie 0,39% wraz z dopuszczalną jej zmianą na poziomie 0,08%. W tej sytuacji dopuszczalne limity relacji procentowej wartości Grupy prac nr 2 określone zostały na poziomie od 0,31% do 0,47%. Skoro całkowita wartość oferty brutto Odwołującego wyniosła 84 774 548,72 zł, to uwzględniając ww. dopuszczalne limity relacji procentowych, wartość brutto Grupy prac 2 powinna się mieścić w przedziale od 262 801,10 zł do 398 440,38 zł, natomiast Odwołujący ustalił tę wartość na poziomie 262 769,21 zł, co przekracza dopuszczone przez Zamawiającego limit w Grupie prac 2.

Izba podkreśla, że w okolicznościach niniejszej sprawy dopuszczenie relatywizacji oceny postanowionych w postępowaniu wymagań, skutkowałoby brakiem jasnych i uczciwych zasad oceny wszystkich ofert, a także brakiem przejrzystości w zakresie jakiego rzędu przekroczenie ustanowionych warunków jest dopuszczalne, a jakiego rzędu przekroczenie stanowiłoby podstawę do odrzucenia oferty. W takim przypadku jakiekolwiek ustalanie przez Zamawiającego limitów w zakresie proporcji cen nie spełniałoby oczekiwanej roli, jako jedynie iluzoryczne. Wyłącznie zatem traktowanie ustalonych granicznych wartości, jako nieprzekraczalnych, pozwala na równe traktowanie wszystkich wykonawców oraz zachowanie zasady przejrzystości i konkurencyjności postępowania. Wykonawcy, przygotowując ofertę powinni byli zastosować się do wymaganych przez Zamawiającego reguł. Przekroczenie granicznego limitu procentowego udziału poszczególnych kosztów ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto skutkuje zatem niezgodnością oferty z warunkami zamówienia.

W danym stanie faktycznym Izba stwierdziła, że Zamawiający prawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego, która jest niezgodna z warunkami zamówienia, biorąc pod uwagę, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia została stwierdzona w sposób jednoznaczny i niewątpliwy - zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom, które są jasne i precyzyjne.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła
na podstawie art. 552 i art. 553 Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący ……

……..…

……