

Sygn. akt: KIO 544/26
Sygn. akt: KIO 546/26

WYROK

Warszawa, dnia 18 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2026 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

1) w dniu 6 lutego 2026 r. przez wykonawcę FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie (sprawa sygn. akt: KIO 544/26)

2) w dniu 6 lutego 2026 r. przez wykonawcę ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (sprawa sygn. akt: KIO 546/26)

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi

przy udziale uczestnika:

A) wykonawcy ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego o sygn. akt: KIO 544/26 po stronie zamawiającego

B) wykonawcy BUDI A- Standard Sp. z o.o. z siedzibą w Oleśnicy zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego o sygn. akt: KIO 544/26 i KIO 546/26 po stronie zamawiającego

orzeka:

1. oddala odwołanie (sprawa o sygn. akt KIO 544/26);

2. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności odrzucenia oferty wykonawcy ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert (sprawa o sygn. akt KIO 546/26);

3. kosztami postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 544/26 obciąża odwołującego wykonawcę FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie, i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

3.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

4. kosztami postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 546/26 obciąża zamawiającego Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi, i:

4.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego wykonawcę ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania;

4.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 23 600 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 544/26
Sygn. akt: KIO 546/26

Uzasadnienie

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń (z węzłem) do węzła Sieradz Południe (z węzłem) w km 128+896,18 - 169+511,23 - Rejon w Wieluniu w latach 2026-2030”, nr postępowania: O/Ł.O.D -3.2421.31.2025 (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”), o wartości szacunkowej powyżej progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Numer publikacji ogłoszenia: 383973-2025, numer wydania Dz.U. S: 112/2025, data publikacji: 13 czerwca 2025 r.

W dniu 27 stycznia 2026 r. zamawiający poinformował o wynikach oceny ofert, w tym o wyborze oferty wykonawcy BUDIĄ- Standard Sp. z o.o. z siedzibą w Oleśnicy (dalej „Budia”) jako najkorzystniejszej w postępowaniu. Poza dokonany wybór zamawiający przekazał także informację o odrzuceniu sześciu z ośmiu złożonych ofert, w tym ofert wykonawców: FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej „FB Serwis” lub „odwołujący 1”) oraz ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej „Zaberd” lub „odwołujący 2”).

W dniu 6 lutego 2026 r. przez wykonawcę FB Serwis zostało wniesione odwołanie wobec czynności i zaniechań zamawiającego w postępowaniu, polegających na: odrzuceniu jego oferty oraz wyborze oferty wykonawcy Budia, jako najkorzystniejszej w postępowaniu, mimo że oferta ta nie przedstawiała najkorzystniejszego bilansu w ramach kryteriów oceny ofert (sprawa o sygn. akt KIO 544/26).

Odwołujący 1 zarzucił zamawiającemu obrazę następujących przepisów prawa:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez nieuprawnione odrzucenie oferty odwołującego 1 jako niezgodnej z warunkami zamówienia z powodu przekroczenia określonego przez zamawiającego limitu ceny, które zdaniem zamawiającego miało mieć miejsce:
 - dla Grupy prac 5 - „Chodniki, ścieżki rowerowe”, której relacja do ceny całkowitej brutto miałyby wynosić 0,859994%, przez co miałyby dojść do nieosiągnięcia minimalnej wartości wynoszącej 0,86%,
 - dla Grupy prac 12 - „Czystość na obiektach inżynierskich”, której relacja do ceny całkowitej brutto miałyby wynosić 15,059405%, przez co miałyby dojść do nieosiągnięcia minimalnej wartości wynoszącej 15,06%,
 - dla Grupy prac 13 - „Prace pomocnicze”, której relacja do ceny całkowitej brutto miałyby wynosić 0,539924%, przez co miałyby dojść do nieosiągnięcia minimalnej wartości wynoszącej 0,54%,podczas gdy oferta odwołującego 1 jest zgodna z warunkami zamówienia a zamawiający powinien dojść do wniosku, że jakiegokolwiek limity nie zostały przekroczone, w tym wskazany limit relacji ceny Grupy prac nr 5, 12 i 13 do ceny całkowitej brutto nie został przekroczony, w szczególności dlatego, że:
 - sam zamawiający posługuje się w dokumentacji postępowania wartościami do drugiego miejsca po przecinku, w związku z czym właśnie takie wartości powinny być rozpatrywane pod kątem spełnienia limitów relacji, o których mowa w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK),
 - zamawiający w punkcie 17.7. Instrukcji dla Wykonawców (dalej: „IDW”), 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 SWZ IDW, zgodnie z którą należałoby badać wartości powyżej drugiego miejsca po przecinku oraz nie należałoby dokonywać zaokrąglania 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 praktyką 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 ofert 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 1 i niebrania jej pod uwagę przy wyborze najkorzystniejszej oferty, pomimo że oferta ta jest zgodna z warunkami zamówienia.

Zarzucając powyższe odwołujący 1 wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 27 stycznia 2026 r. i przeprowadzenie ponownego badania i oceny ofert, w ramach której zamawiający: unieważni czynność odrzucenia oferty odwołującego 1 oraz dokona ponownego wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem wykonanych czynności.

W dniu 6 lutego 2026 r. także wykonawca Zaberd wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie na czynności i zaniechania zamawiającego w postępowaniu polegające na: wadliwej czynności badania i oceny oferty oraz wyjaśnień odwołującego 2 z dnia 13 listopada 2025 r.; odrzuceniu oferty odwołującego 2 na podstawie art. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp; ewentualnie zaniechaniu wezwania odwołującego 2 do uszczegółowienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny; wadliwemu uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty odwołującego 2; wyborze jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty złożonej przez Budia w sytuacji, gdy za

najkorzystniejszą powinna zostać uznana oferta złożona przez odwołującego 2 (sprawa sygn. akt: KIO 546/26).

Odwołujący 2 zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1)art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez błędną ocenę oferty i wyjaśnień odwołującego 2 z dnia 13 listopada 2025 r. oraz błędne uznanie, że odwołujący 2 nie udzielił wyjaśnień spełniających wymogi przepisów ustawy Pzp i nie wywiązał się należycie z ciążącego na nim ciężaru dowodu, co w ocenie zamawiającego dawało podstawy, aby ofertę Zaberda uznać za rażąco niską, a w konsekwencji skutkowało odrzuceniem jej na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, podczas gdy w złożonych wyjaśnieniach odwołujący 2 obalił domniemanie rażąco niskiej ceny (w złożonych wyjaśnieniach wykazał, że cena nie jest rażąco niska oraz umożliwia należyte wykonanie zamówienia);

ewentualnie:

2)art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania odwołującego 2 do uszczegółowienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny;

3)art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 i art. 17 ustawy Pzp poprzez dokonanie odrzucenia oferty odwołującego 2 bez uzasadnienia faktycznego, określającego szczegółowo okoliczności uzasadniające uznanie, że w złożonych w dniu 13 listopada 2025 r. wyjaśnieniach odwołujący 2 nie sprostował obowiązkowi wykazania, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, co dodatkowo uniemożliwia odwołującemu 2 weryfikację poprawności czynności dokonanej przez zamawiającego i skuteczne skorzystanie ze środków ochrony prawnej;

a w konsekwencji:

4)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez wybór, jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty złożonej przez Budia w sytuacji, gdy jako najkorzystniejsza powinna zostać wybrana oferta Zaberda, a dokonany wybór stanowi konsekwencję jej nieuzasadnionego odrzucenia, co skutkowało przeprowadzeniem postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Zarzucając powyższe odwołujący 2 wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1)unieważnienie czynności wyboru oferty złożonej przez Budia jako najkorzystniejszej;

2)unieważnienie czynności odrzucenia oferty Zaberda;

3)powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w postępowaniu z uwzględnieniem oferty odwołującego 2;

ewentualnie:

4)wezwanie odwołującego 2 do uszczegółowienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, swoje przystąpienia zgłosili wykonawcy: (1)ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu do postępowania odwoławczego o sygn. akt: KIO 546/26 po stronie zamawiającego; (2) BUDI A - Standard Sp. z o.o. z siedzibą w Oleśnicy do postępowania odwoławczego o sygn. akt: KIO 544/26 i KIO 546/26 po stronie zamawiającego.

W sprawie o sygn. akt KIO 544/26 strony i uczestnicy złożyli swoje stanowiska:

1)zamawiający w piśmie z 6 marca 2026 r., działając na podstawie art. 521 ust. 1 ustawy Pzp (Odpowiedź na odwołanie) zaprezentował swoje stanowisko, w którym wniósł o jego oddalenie w całości jako niezasadne;

2)wykonawca Budia zaprezentował swoje stanowisko w piśmie z 12 marca 2026 r.;

3)odwołujący zaprezentował swoje stanowisko dodatkowo w piśmie z 12 marca 2026 r.;

4)zamawiający wniósł o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego na kwotę 3 600,00 zł.

W sprawie o sygn. akt KIO 546/26 strony i uczestnicy złożyli swoje stanowiska:

1)w piśmie z 6 marca 2026 r. zamawiający, działając na podstawie art. 521 ust. 1 ustawy Pzp (Odpowiedź na odwołanie) zaprezentował swoje stanowisko, w którym wniósł o jego oddalenie w całości jako niezasadne;

2)wykonawca Budia zaprezentował swoje stanowisko w piśmie z 12 marca 2026 r.;

3)zamawiający wniósł o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego na kwotę 3 600,00 zł.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowych sprawach, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołań, pismami procesowymi stron oraz uczestników postępowania, a także po wysłuchaniu ich oświadczeń, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego 1 i odwołującego 2 przesłanek określonych w art.

505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez nich legitymacji do wniesienia odwołania, która przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący 1 i odwołujący 2 są wykonawcami, którzy złożyli swoje oferty w postępowaniu. Oferta FB Serwis została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp z tego powodu, że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, z kolei oferta wykonawcy Zaberd została odrzucona z tego powodu, że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (podstawa prawna wskazana przez zamawiającego to art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp). Gdyby zamawiający dokonał oceny ofert zgodnie z przepisami ustawy Pzp - oferta FB Serwis zostałaby uznana za najkorzystniejszą, tym samym na skutek działań zamawiającego odwołujący 1 może ponieść szkodę związaną z nieuzyskaniem zamówienia publicznego i osiągnięcia zysku z tytułu jego realizacji. Z kolei oferta odwołującego 2 została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert. W sytuacji, gdy oferta odwołującego 1 została odrzucona, to oferta Zaberd zostałaby uznana za najkorzystniejszą. Wskutek zaniechań zamawiającego odwołujący 2 może ponieść szkodę polegającą na uniemożliwieniu mu uzyskania zamówienia i osiągnięcia zysku z tytułu jego realizacji.

Izba włączyła w poczet materiału dowodowego dokumentację postępowania przesłaną przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba dopuściła i oceniła dowody złożone przez strony i uczestników postępowania, załączone do pism procesowych, złożone na posiedzeniu, inne niż stanowiące element dokumentacji postępowania, na okoliczności przez nich wskazane.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w Rozdziale VI SWZ (IDW) jest całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń (z węzłem) do węzła Sieradz Południe (z węzłem) w km 128+896,18 - 169+511,23 - Rejon w Wieluniu w latach 2026-2030 wraz z węzłami, MOP-ami, drogami serwisowymi i poprzecznymi, obejmujące usługi roboty budowlane z zakresu bieżącego utrzymania dróg (BUA), zimowego utrzymania dróg (ZUD) oraz bieżącego utrzymania czystości na obiektach inżynierskich (BUM).

Zgodnie z Rozdziałem XVI SWZ IDW - Opis sposobu przygotowania oferty, pkt 16.5. 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”
- „Zbiornicze Zestawienie Kosztów”, na które składa się:
 - „Zbiornicze 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”.

Z kolei w Rozdziale XVII SWZ (IDW) zamawiający opisał sposób w jaki należy dokonać obliczenia ceny oferty Zamawiający wskazał, że (17.1) 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: „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 konserwacyjne na obiektach inżynierskich", „Grupa nr 13 - Prace pomocnicze", „Zbiorcze Zestawienie Kosztów, tabela dla zamówienia podstawowego",

- w zakresie opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU: Załącznik nr 2 Tabela Elementów Rozliczeniowych dla Wykonawców - tabela „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 1 PPU",

- w zakresie opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU: Załącznik nr 2 Tabela Elementów Rozliczeniowych dla Wykonawców - tabela „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 2 PPU"

Dalej, zgodnie z pkt 17.2. 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. 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 poszczególnych grup (1-13). Wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU, należy określić jako 30% wartości sumy grup 1-13 określonej w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla zamówienia podstawowego.

W tabeli „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 1 PPU" należy określić wartość netto i brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT) za wykonanie tej opcji. „Wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU należy określić jako 30% wartości sumy grup 1-13 określonej w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla zamówienia podstawowego.

W tabeli „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 2 PPU" należy określić wartość netto i brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT) za wykonanie tej opcji.

Łączną wartość obejmującą wartość zamówienia podstawowego, wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU oraz wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU należy podać w tabeli „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 tabeli „Łączna wartość zamówienia wraz z prawem Opcji określonym w § 4 ust. 1a pkt 1 PPU oraz zgodnie z § 4 ust. 1a pkt 2 PPU" należy określić wartość netto i brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT).

Ustalona przez Zamawiającego stawka podatku VAT wynosi 23%.

Zgodnie z pkt 17.4 Wartość brutto za wykonanie całości zamówienia podstawowego Wykonawca zamieszcza w ofercie jako cenę ofertową brutto zamówienia podstawowego - pkt 3.1. Formularza oferta.

Wartość brutto za wykonanie OPCJI, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU, Wykonawca zamieszcza w ofercie, jako cenę ofertową brutto za wykonanie tej opcji w pkt 3.1.a. Formularza oferta.

Wartość brutto za wykonanie OPCJI, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU Wykonawca zamieszcza w ofercie, jako cenę ofertową brutto za wykonanie tej opcji w pkt 3.1.b. Formularza oferta.

Wartość brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia obejmującego zamówienie podstawowe oraz opcje (2 warianty) Wykonawca zamieszcza w ofercie jako cenę ofertową brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia wraz z prawem opcji - pkt 3.2. Formularza oferta.

Z kolei zgodnie z pkt 17.4. wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu.

Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w Formularzu cenowym. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Formularza cenowego i Tabel.

Tam, gdzie to wskazano w Tabelach, cena za wykonanie wskazanych zakresów zamówienia nie może przekroczyć określonych przez Zamawiającego limitów.

W myśl pkt 17.7. Wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być

wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

W zakresie ustalenia relacji procentowych w dokumentach zamówienia w postępowaniu jeden z wykonawców zwrócił się do zamawiającego z pytaniem: „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 (np. wartość GR1 winna kształtować się w przedziale od 0% do 7,43%) czy też dopuszczalna odchyłka 1,24% winna być w obie strony (i dla GR1 wartość powinna kształtować się w przedziale 4,95 - 7,43%) ? Wykonawca wnosi o wyjaśnienie, jakie podstawy merytoryczne i matematyczne w kontekście dokumentów zamówienia leżą u podstaw przyjętych w dokumentach zamówienia przedziałów, jak np.: 4,95-7,43 % ?” Zamawiający na powyższe udzielił odpowiedzi (pytanie nr 172) w brzmieniu: „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.”

Izba ustaliła, że w terminie wyznaczonym przez zamawiającego swoje oferty złożyło ośmiu wykonawców, którzy zaproponowali następujące ceny za realizację zamówienia:

FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie - cena za zamówienie podstawowe 60.810.960,27 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 18.243.288,08 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU 18.243.288,08 zł. Razem 97.297.536,43 zł.

Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku - cena za zamówienie podstawowe 81 127 190,81 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 24 338 157,24 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 24 338 157,24 zł. Razem 129 803 505,29 zł.

Przedsiębiorstwa Robót Drogowo - Mostowych Sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim – cena za zamówienie podstawowe 85 981 708,49 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 25 794 512,54 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 25 794 512,54 zł. Razem 137 570 733,57 zł.

Konsorcjum: ROKOM Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, POL-DRÓG Warszawa Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie - cena za zamówienie podstawowe 89 999 208,17 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 26 999 762,45 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 26 999 762,45 zł. Razem 143 998 733,07 zł.

ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu - cena za zamówienie podstawowe - 79 328 200,30 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 23 798 460,09 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 23 798 460,09 zł. Razem 126 925 120,48 zł.

BUDiA - Standard Spółka z o.o. z siedzibą w Oleśnicy - cena za zamówienie podstawowe- 79 565 826,38 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 23 869 747,92 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 23 869 747,92 zł. Razem 127 305 322,22 zł.

Konsorcjum firm: Abramss Sp. z o.o. (Lider) z siedzibą w Warszawie, Z. Urbanowski Sp. z o.o. (Partner) z siedzibą w Makowie Mazowieckim, Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe URBANOWSKI Zenon Urbanowski (Partner) z siedzibą w Makowie Mazowieckim - cena za zamówienie podstawowe 89 925 388,02 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 26 997 916,41 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 26 997 916,41 zł. Razem 143 880 620,84 zł.

Autostrada Mazowiecka Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – cena za zamówienie podstawowe 89 317 463,52 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU - 26 795 239,06 zł.; opcja, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU - 26 795 239,06 zł. Razem 142 907 941,64 zł.

Izba ustaliła ponadto, że zgodnie z informacją opublikowaną przez zamawiającego kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia podstawowego wynosi 113 665 196,77 zł. (brutto), dla opcji zleconej na podstawie § 4 ust. 1a pkt 1 PPU wynosi 34 099 559,03 zł. (brutto), dla opcji zleconej na podstawie § 4 ust. 1a pkt 2 PPU wynosi 34 099 559,03 zł. (brutto).

FB Serwis w swojej ofercie:

- 1) dla Grupy prac 5 - „Chodniki, ścieżki rowerowe” zaoferował cenę 425 179,50 zł. (tj. 522 970,79 zł brutto), której relacja do ceny całkowitej brutto w wysokości 60 810 960,27 zł. wynosi 0,859994%, z kolei zamawiający ustalił dla tej grupy wartość minimalną wynoszącą 0,86 %;
- 2) dla Grupy prac 12 - „Czystość na obiektach inżynierskich” cenę 7 445 340,80 zł. (tj. 9 157 769,18 zł. brutto), której relacja do ceny całkowitej brutto 60 810 960,27 zł. wynosi 15,0594%, zaś minimalna wartość dla tej grupy to 15,06 %;
- 3) dla Grupy prac 13 - „Prace pomocnicze” cenę 266 937,60 zł. (tj. 328 333,25 zł brutto), której relacja do ceny całkowitej brutto 60 810 960,27 zł to 0,53992 %, zamawiający wymagał z kolei aby wartość ta osiągnęła minimalnie 0,54 %.

Z akt sprawy wynika również, iż w toku postępowania, zamawiający pismem z 29 października 2025 r. zwrócił się

do wykonawcy Zaberd, powołując się na przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, w celu ustalenia, czy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwracając się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących jej elementów mających wpływ na wysokość ceny oferty.

Zamawiający wskazał, że powziął podejrzenie rażącego zaniżenia ceny w oparciu o art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp - całkowita cena oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, która stanowi kwotę 181 643 314,83 zł (łącznie z opcjami). Zauważył, że cena oferty odwołującego 2 (z opcjami) wynosi 126 925 120,48 zł brutto, a zatem jest niższa od wartości zamówienia o 30,21 %.

W związku z powyższym, zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia szczegółowych wyjaśnień elementów, jakie wykonawca wziął pod uwagę przy kalkulacji cen podanych w Formularzu cenowym (Tabel Elementów Rozliczeniowych - TER) dla zamówienia, a także wyliczeń lub kalkulacji cenowych przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny ofertowej, co umożliwi zbadanie oraz weryfikację dokonanych wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny.

Zaznaczył, że w wyjaśnieniach należy wskazać elementy kalkulacji całości ceny oferty, a ponadto odnoszące się do poszczególnych niżej wymienionych istotnych składowych części zamówienia, które wydają się rażąco niskie. Przy tym zamawiający wskazał (wymieniając) te pozycje z poszczególnych Grup TER, które jego zdaniem wymagały wyjaśnienia.

Dalej podał, że zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Pzp żąda szczegółowych wyjaśnień w zakresie:

- kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- kosztów wynikających z obowiązków w zakresie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności:

- zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- zgodności z przepisami dotyczącymi z zakresu ochrony środowiska;
- wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Zamawiający wskazał, że dokonując oceny weźmie również pod uwagę wszelkie inne czynniki, wpływające na wysokość ceny oferty, które wskaże wykonawca, jeżeli będą zgodne z prawem oraz nie zakłócają uczciwej konkurencji.

W związku z powyższym, w celu umożliwienia zamawiającemu dokonania oceny zaoferowanej przez wykonawcę ceny ofertowej, zamawiający prosi o szczegółowe wyjaśnienie (wraz z dowodami) wskazanych pozycji kosztorysowych jakie obiektywne czynniki spowodowały obniżenie ceny oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena została obniżona, jednocześnie wykonawca powinien wykazać jakie indywidualne możliwości i okoliczności, dostępne i właściwe tylko dla wykonawcy przy realizacji tego zamówienia, umożliwiły obniżenie ceny oferty.

Podsumowując, zwrócił się o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów składowych oferty, mających wpływ na wysokość wyceny, w szczególności wskazania argumentów potwierdzających realność, opłacalność i rynkowość dokonanej wyceny, wraz ze wskazaniem, czy wykonawca przewiduje wykonanie zamówienia bez poniesienia strat finansowych oraz bez konieczności finansowania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne. Wykonawca musi dostarczyć wystarczający materiał do sformułowania przez zamawiającego oceny zaoferowanej w ofercie kwoty, za którą ma zamiar wykonać przedmiot zamówienia. Dlatego prosił o przestanie wszelkich informacji oraz dowodów, które wykonawca uzna za istotne, na temat sposobu obliczenia ceny zamówienia, a których zamawiający nie wymienił powyżej.

Zamawiający poinformował, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy oraz, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, 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.

Wykonawca Zaberd złożył wyjaśnienia w piśmie z 13 listopada 2025 r., załączając do nich dowody i kalkulacje (plik z wyjaśnieniami - 81 stron).

Zamawiający pismem z 27 stycznia 2026 r. poinformował o wyborze, jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Budia. Jednocześnie przekazał wykonawcom informację o odrzuceniu ofert złożonych przez sześciu wykonawców, w

tym oferty FB Serwis i Zaberd.

Jako podstawę prawną odrzucenia oferty FB Serwis wskazał art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp podając, że treść tej oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia.

W uzasadnieniu faktycznym podał: „Zgodnie z pkt. 17.4 IDW (Tom I SWZ) tam, gdzie to wskazano w Tabelach, cena za wykonanie wskazanych zakresów zamówienia nie może przekroczyć określonych przez Zamawiającego limitów. Z kolei w pkt 17.7. IDW określił, 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 złożonej ofercie nie została osiągnięta minimalna wartość procentowa dla Grupy prac nr 5, 12 i 13.

a) Zamawiający, w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) ustalił, dla Grupy prac 5 „Chodniki, ścieżki rowerowe” wymaganą relację procentową ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 1,07% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,21% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,86% do 1,28%.

Wykonawca zaoferował wartość netto Grupy 5 równą 425 179,50 zł, tj. 522 970,79 zł brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (60 810 960,27zł) wynosi 0,859994%, zatem nie osiągnęła minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,86%.

b) Zamawiający, w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) ustalił, dla Grupy prac 12 „Czystość na obiektach inżynierskich” wymaganą relację procentową ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 18,83% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 3,77% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 15,06% do 22,60%.

Wykonawca zaoferował wartość netto Grupy 12 równą 7 445 340,80 zł, tj. 9 157 769,18 zł brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (60 810 960,27 zł) wynosi 15,059405%, zatem nie osiągnęła minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 15,06%.

c) Zamawiający, w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) ustalił, dla Grupy prac 13 „Prace pomocnicze” wymaganą relację procentową ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 0,68% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,14% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,54% do 0,82%.

Wykonawca zaoferował wartość netto Grupy 13 równą 266 937,60 zł, tj. 328 333,25 zł brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (60 810 960,27 zł) wynosi 0,539924%, zatem nie osiągnęła minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,54%.

Z uwagi na fakt, iż relacje te przekraczają dopuszczalne limity ustanowione przez Zamawiającego w dokumentach postępowania złożona oferta jest niezgodna z wymogami Zamawiającego określonymi w SWZ (warunkami zamówienia) i podlega odrzuceniu.

Zamawiający zaznacza, że zgodnie z art. 16 ustawy Pzp przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny.

Oznacza to zakaz faworyzowania i dyskryminacji któregośkolwiek z uczestników postępowania, konieczność stosowania tych samych wymogów i kryteriów oceny tak, by wszyscy mieli równy dostęp do zamówienia i jednakowe szanse w postępowaniu.

Zamawiający, aby realizować te zasady sumiennie i rzetelnie, sporządza, a następnie odczytuje zapisy SWZ w sposób jednoznaczny. Skoro zatem Zamawiający w SWZ wprost wskazał, że tam, gdzie to wskazano w Tabelach, cena za wykonanie wskazanych zakresów zamówienia nie może przekroczyć określonych przez Zamawiającego limitów, to przekroczenie któregośkolwiek z tych limitów skutkuje uznaniem oferty za niezgodną z dokumentami zamówienia i odrzuceniem oferty, a zasada ta dotyczy wszystkich oferentów jednakowo. Z kolei oferta, która jest niezgodna z postawionymi wprost wymogami, podlega odrzuceniu.

Zamawiający zaznacza, że obowiązkiem wykonawcy przystępującego do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wielokrotnie podkreślanym i akcentowanym m.in. przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO), jest złożenie oferty zgodnej z postanowieniami SWZ. W orzecznictwie KIO panuje pogląd, iż niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób nieodpowiadający wymaganiom zamawiającego w odniesieniu do przedmiotu zamówienia, sposobu jego realizacji oraz innych warunków zamówienia.

W przypadku oferty Wykonawcy FB Serwis S.A. jej niezgodność dotyczy sfery merytorycznej zobowiązania określonego w dokumentacji postępowania oraz zobowiązania zaoferowanego w ofercie i polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami specyfikacji. TER-y wraz z Zbiorczym Zestawieniem Kosztów stanowią ofertę, zawierają ceny jednostkowe oraz ceny wyliczone na ich podstawie, po których będzie realizowane zamówienie, zatem niezgodność odnosi się do przyszłego świadczenia przedmiotu umowy.

Wykonawca zaoferował cenę niezgodną z wymogami Zamawiającego określonymi w dokumentach

postępowania, a niezgodności te nie kwalifikują się do poprawy jako omyłka, w związku z czym oferta podlega odrzuceniu.

W ślad za piśmiennictwem należy wskazać: I. „Proces udzielania zamówień publicznych na podstawie nowego prawa zamówień publicznych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem” pod red. Małgorzaty Śledziewskiej: - „niezgodność treści oferty z treścią specyfikacji (obecnie warunkami zamówienia), która stanowi obligatoryjną przesłankę odrzucenia oferty z postępowania o udzielenie zamówienia, zachodzi, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w specyfikacji wymaganiom. Niezgodność treści oferty z SIWZ musi mieć charakter zasadniczy i nieusuwalny, ze względu na zastrzeżenie obowiązku zamawiającego polegającego na poprawieniu oferty, zgodnie z brzmieniem art. 87 ust. 2 pkt 3 ZamPubU04 (obecnie art. 223 ust. 2 pkt 3 ZamPubU). Rzeczona niezgodność oferty dotyczyć powinna sfery merytorycznej zobowiązania określonego w dokumentacji postępowania oraz zobowiązania zaoferowanego w ofercie przez wykonawcę bądź polegać może na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami specyfikacji, z zaznaczeniem, iż chodzi tu o wymagania SIWZ dotyczące sposobu wyrażenia, opisanie i potwierdzenia zobowiązania ofertowego, a więc wymagania co do treści oferty, a nie wymagania co do jej formy (por. m.in. wyr. KIO z 13.3.2018 r., KIO 346/18, Legalis). Aby zastosować podstawę odrzucenia oferty, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ZamPubU04, musi być zatem możliwe uchwycenie, na czym konkretnie taka niezgodność polega, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie postanowieniami SWZ (por. wyr. KIO z 26.7.2017 r., KIO 1402/17, Legalis) (wyr. KIO z 18.2.2020 r., KIO 222/20, Legalis)”. II. „Prawo zamówień publicznych. Komentarz 2021”, wyd. 2 - red. Marzena Jaworska, Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak: - „niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia polega na materialnej niezgodności zobowiązania wykonawcy wyrażonego w jego ofercie ze świadczeniem, zaoferowania którego oczekuje zamawiający i które opisał w dokumentach zamówienia. Zamawiający, badając wystąpienie omawianej przesłanki, weryfikuje zawartość merytoryczną oferty, a więc zgodność oferowanych robót budowlanych, dostaw lub usług z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia co do sposobu ich wykonania, oczekiwanego zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów istotnych dla wykonania przedmiotu zamówienia w stopniu zaspokajającym oczekiwania i interesy zamawiającego”. - „O niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia, której wystąpienie skutkuje odrzuceniem oferty na podstawie komentowanego przepisu, można mówić w m.in. w następujących przypadkach: [...] 2) zakres lub sposób świadczenia wykonawcy wynikający z treści złożonej oferty nie odpowiada wymaganiom określonym w dokumentach zamówienia; [...] 6) wykonawca nie złożył kosztorysu ofertowego lub złożył z błędami, w sytuacji gdy kosztorys ten stanowi treść oferty (por. wyr. KIO z 14.5.2021 r., KIO 865/21, Legalis)”.

Zamawiający wskazuje także na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej aktualna na gruncie obecnej ustawy Pzp: wyr. KIO z 15.10.2020 r., KIO 2061/20, Legalis - podstawa faktyczna odrzucenia oferty z powodu jej niezgodności z SWZ: "Podstawą faktyczną odrzucenia oferty z powodu jej niezgodności z SIWZ [uw. aut. – obecnie SWZ] może być tylko rzeczywista treść oferty, o ile nie odpowiada wymogom jasno określonym w dokumentacji postępowania. Przy czym, jeśli mówimy o niezgodności, nie mamy na myśli jakichkolwiek wymagań, które zamawiający opisze w dokumentacji (SIWZ) [uw. aut. – obecnie SWZ], ale takich, które odnoszą się do ukształtowania przyszłego świadczenia – przedmiotu umowy. Stąd każdorazowo należy oceniać jakie wymagania postawił zamawiający w dokumentacji postępowania, które nie zostały przez wykonawcę spełnione w zakresie, w jakim zakres oferowanego przedmiotu zamówienia nie odpowiada wymaganiom opisanym przez zamawiającego w SIWZ [uw. aut. - obecnie SWZ]"; wyr. KIO z 14.2.2020 r., KIO 191/20, Legalis – obowiązek wykonawcy złożenia oferty zgodnej z postanowieniami SWZ: "Niezgodność treści oferty z treścią SIWZ [uw. aut. - obecnie SWZ], która to stanowi obligatoryjną przesłankę odrzucenia oferty z postępowania o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3 PrZamPubl2004 [uw. aut. - obecnie art. 223 ust. 2 pkt 3], zachodzi, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada pod względem przedmiotu zamówienia albo sposobu wykonania przedmiotu zamówienia ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w SIWZ [uw. aut. - obecnie SWZ] wymaganiom. Obowiązkiem wykonawcy, przystępującego do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest złożenie oferty zgodnej z postanowieniami SIWZ [uw. aut.- obecnie SWZ]". W podobnym tonie wypowiedziała się Izba w Wyrokach KIO 1864/20 z 22.9.2020 r., KIO 555/20 z 28.5.2020 r., KIO 69/20 z 31.1.2020 r., KIO 865/21 z 14.05.2021.

Zatem skoro Wykonawca złożył ofertę niezgodną z warunkami zamówienia, stąd Zamawiający ma obowiązek odrzucenia jej z postępowania”.

Z kolei uzasadniając odrzucenie oferty Zaberda zamawiający wskazał jako podstawę prawną odrzucenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, podając że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zamawiający w uzasadnieniu faktycznym wskazał, że: „powziął podejrzenie rażącego zaniżenia ceny oferty, gdyż całkowita cena oferty jest niższa o 30,21% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług,

ustalanej przed wszczęciem postępowania, która stanowi kwotę 181 643 314,83 zł. (łącznie z opcjami). W związku z powyższym wezwał do złożenia szczegółowych wyjaśnień (w tym złożenia dowodów) elementów, jakie Wykonawca wziął pod uwagę przy kalkulacji cen podanych w Formularzu cenowym (Tabel Elementów Rozliczeniowych - TER) dla zamówienia, a także wycień lub kalkulacji cenowych przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny ofertowej, tak, by możliwe było zbadanie i weryfikacja dokonanych wycień pod kątem rażąco niskiej ceny.

W wyjaśnieniach należało wskazać elementy kalkulacji całości ceny oferty, a ponadto odnoszące się do poszczególnych, wymienionych w wezwaniu istotnych składowych części zamówienia, które wydają się Zamawiającemu rażąco niskie, pochodzące z wszystkich Grup prac poza grupą 10a.

Zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Pzp Zamawiający żądał szczegółowych wyjaśnień w zakresie:

- 1) kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, w szczególności z uwzględnieniem wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej obowiązującej w 2025 - 2026 roku, kiedy to zamówienie będzie realizowane.
- 2) kosztów wynikających z obowiązków w zakresie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W wyjaśnieniach wymagał wskazania elementów kalkulacji całości ceny oferty, a w szczególności odnoszących się do poszczególnych wyżej wymienionych składowych części zamówienia.

Wyjaśnienia mogły dotyczyć w szczególności:

- zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- zgodności z przepisami dotyczącymi z zakresu ochrony środowiska;
- wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Wykonawca przedstawił wyjaśnienia, w których, w ocenie Zamawiającego, nie sprostał obowiązkowi wykazania, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska.

Przedstawiając kalkulację poszczególnych pozycji kosztorysowych uwzględnił koszty pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1362) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, gdyż do wyceny przyjęto stawkę godzinową 40,00 zł. (minimalna stawka godzinowa w 2025 roku wynosi 30,50 zł. brutto). Ponadto wskazał na czynniki, mające wpływ na redukcję ponoszonych w trakcie realizacji zamówienia kosztów w postaci wieloletniego doświadczenia przy realizacji podobnych kontraktów na terenie różnych Oddziałów GDDKiA oraz wieloletnią współpracę z podwykonawcami przy realizacji przedmiotowych zamówień. Wyjaśnienia takie są na tyle ogólnikowe, że nie sposób uznać ich za próbę wykazania realności zaoferowanej ceny.

Także w wyjaśnieniach odnoszących się do poszczególnych grup prac Wykonawca swoją kalkulację oparł na doświadczeniu przy realizacji podobnych kontraktów.

Dodatkowo oświadczył, iż w przypadku prac objętych grupą 1, bazuje na sprzecznie własnym, do kalkulacji przyjął zysk na poziomie 5,2%, nie przedstawił jednak szczegółowego wycięcia części składowych (np. paliwo, koszt pracownika) składających się na wycięcie całego kosztu poszczególnych pozycji tej grupy, stanowiące, w przypadku usług, istotny ich koszt. Nie przedstawił także, wymaganych przez Zamawiającego, szczegółowych kalkulacji dla pozycji kosztorysowych, wskazanych w wezwaniu z dnia 29.10.2025 r. oraz dowodów na realność zaoferowanych cen.

Kalkulację ceny w Grupach prac nr 6, 7 Wykonawca oparł na własnym doświadczeniu przy udziale oferty cenowej na dostawę materiału przez firmę „ADAMETZ” z siedzibą w Strzelcach Opolskich. Kalkulacja Wykonawcy w Grupach prac 2, 3, 4, 5, 9, 12, 13 oparta jest na ofercie cenowej firmy „ORFIN” Łukasz Orfin Sp. z o.o. z siedzibą w Domasławie, ul. Brzozowa 23, 55-040 Domasłów, z którą Wykonawca, jak wyjaśnia, współpracuje od wielu lat przy realizacji kontraktów w różnych Oddziałach GDDKiA. Podobnie kalkulacja ceny dla Grupy prac nr 8 oparta została na ofercie cenowej firmy „ORFIN” Łukasz Orfin sp. z o.o., przy czym dla pozycji 10.1 Wykonawca przedstawił osobną kalkulację, w której przyjął przychód wycięzony na podstawie ceny jednostkowej niezgodnej z przedstawioną ofertą; cena netto z oferty 5,15 zł tj. 6,33 zł brutto, zaś w kalkulacji przyjęto cenę 6,40 zł brutto. Zatem takie wyjaśnienia nie mogą zostać uznane za rzetelne i wiążące.

Dla grupy prac związanej z zimowym utrzymaniem dróg Wykonawca przedstawił jako dowód rzetelności

kalkulacji cen jednostkowych, umowę na dostawę soli, kalkulację kosztów paliwa, kosztów zużycia soli w ramach zapobiegania jak i zwalczania śliskości, oraz przedstawił kalkulację kosztów obsady sprzętu ZUD.

Wątpliwości Zamawiającego natomiast budzi kalkulacja Wykonawcy dla grupy prac nr 11 (Zarządzanie kontraktem) z założeniem zysku na poziomie 1,1% w rozliczeniu miesięcznym co może stwarzać realne zagrożenie rzetelnego wykonania tej niezwykle istotnej grupy prac w przypadku wzrostu wartości elementów składowych kosztów (oferta Wykonawcy na kwotę 315 300,00 zł, zaś koszty bezpośrednie w miesięcznym cyklu rozliczeniowym wynoszą 311 894,63 zł). Zamawiający zatem ma zastrzeżenia co do realności kalkulacji i możliwości wykonania tej części zamówienia w sposób rzetelny.

Wykonawca deklaruje, że wyliczył ceny z należytą starannością, uwzględnił wszystkie koszty osobowe, sprzętowe, materiałowe, oczekiwany zysk, ryzyko i inne koszty, jednak nie wykazał tego, nie przedstawił wymaganych szczegółowych kalkulacji i dowodów na realność cen zaoferowanych w, wskazanych w wezwaniu, pozycjach kosztorysowych.

Próba wykazania realności cen przedstawionych w grupie prac nr 1 jest nieudana, gdyż Wykonawca nie przedstawił żadnych dokumentów dowodowych, które stanowiłyby poparcie dla przedstawionych wyjaśnień np. umów podwykonawczych lub szczegółowo opisanych kalkulacji własnych przedstawiających sposób obliczenia cen jednostkowych.

Tymczasem, jak orzekł Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt: XXIII Zs 71/21 „Wykonawca, wezwany do udzielenia wyjaśnień, jest zobowiązany szczegółowo wskazać konkretne, dające zweryfikować się czynniki umożliwiające mu skalkulowanie ceny lub kosztu na niskim poziomie co stoi w korelacji z dyspozycją art. 90 ust. 3 ustawy [aut.: obecnie art. 224 ust 1 ustawy Pzp], z której wynika, że zamawiający jest zobowiązany odrzucić ofertę wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień, lub jeżeli dokonana ocena złożonych przez wykonawcę wyjaśnień oraz dostarczonych dowodów potwierdzi, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Złożenie dowodów odnoszących się do przyjętych założeń kalkulacyjnych stanowi konieczny element w procedurze wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Ustawodawca w treści art. 90 ust. 1 ustawy Pzp bezpośrednio wskazał na konieczność złożenia wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów. Biorąc pod uwagę, że wezwanie kierowane jest do profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego, wobec którego stosowany jest miernik podwyższonej staranności (art. 355 § 2 k.c.) winno się badać sprawę na potwierdzenie realności poszczególnych cen, do których zobowiązany ma dołączyć dowody”.

Zamawiający zaznacza, iż przedstawiona kalkulacja własna Wykonawcy w Grupach prac nr 2, 3, 5, 6, 7, 9 po odjęciu założonego zysku jest niższa od tych samych wartości przedstawionych przez Podwykonawcę zatem Zamawiający nie ma wątpliwości, iż Wykonawca nie będzie w stanie zrealizować tych prac za założoną w ofercie cenę.

Ponadto, jak wskazano już wcześniej, w grupie prac nr 8 poz. 10.1 Wykonawca przedstawił osobną kalkulację, w której przyjął przychód wyliczony na podstawie ceny jednostkowej niezgodnej z przedstawioną ofertą.

Po dokonaniu analizy złożonych wyjaśnień Zamawiający stwierdził, że przedstawione przez Wykonawcę wyjaśnienia i dowody nie wskazują jednoznacznie na fakt, że zaoferowana cena jest ceną rynkową. Wykonawca niewłaściwie skalkulował swoją ofertę, a dodatkowo nie wykazał szczegółowych kalkulacji w wymaganych i wskazanych w wezwaniu pozycjach, zatem istnieje ryzyko, iż oferta może być niedoszacowana.

Zamawiający wymagał przedstawienia kalkulacji oraz wykazania realności tak przedstawionych kosztów, czemu Wykonawca nie sprostął, nie udowodnił, że jest w stanie, po cenach proponowanych w ofercie, zrealizować zamówienie.

Wątpliwości budzą również przyjęte koszty pracy sprzętu np. w grupie prac 1, w której Wykonawca nie przedstawił, czy wliczył składowe ceny tj. paliwo, koszt pracownika.

Zdaniem Zamawiającego wskazane przez Wykonawcę okoliczności nie wyróżniają go spośród innych wykonawców, jako wykonawcy, który dysponuje szczególnie korzystnymi warunkami do realizacji przedmiotowego zamówienia.

W sytuacji, gdy zamawiający otrzymał jedynie ogólnikowe wyjaśnienia, trudne do zweryfikowania ze względu na brak dowodów, nieuwzględniające wystarczająco szczegółowych wyliczeń i dowodów, z których wynikałby sposób obliczenia ceny ofertowej, czego zamawiający żądał, zobowiązany jest taką ofertę odrzucić, nie ma możliwości dokonania ponownego wezwania do złożenia wyjaśnień. Zamawiający za własne uważa stwierdzenie poczynione w wyroku KIO z 18 listopada 2021 r., sygn. akt KIO 3216/21, że: "Wykonawca biorący udział w postępowaniu, jako profesjonalista, zobowiązany jest udzielić wyczerpujących wyjaśnień na pierwsze wezwanie zamawiającego, które jasno określało zakres wymaganych wyjaśnień. Niewywiązanie się przez wykonawcę z ciężaru wykazania prawidłowości ceny oferty nie może uzasadniać ponownego wzywania do wyjaśnień, gdyż stanowiłoby naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Czynność ponownego wezwania jest uzasadniona tylko wtedy, gdy złożone pierwotne wyjaśnienia są rzetelne i wiarygodne. Nie można zastosować ponownego wezwania do wyjaśnień, jeśli wykonawca w odpowiedzi na pierwsze wezwanie składa wyjaśnienia ogólne, nieprecyzyjne i gołostwne".

Wykonawca nie udzielił wyjaśnień spełniających wymogi przepisów ustawy Pzp i nie wywiązał się należycie z ciążącego na nim, stosownie do art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, ciężaru dowodu, co daje podstawy, aby cenę oferty Wykonawcy uznać za rażąco niską, co skutkuje odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust 1 pkt 8) w związku z art. 224 ust 6 ustawy Pzp”.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodzili się wykonawcy FB Serwis i Zaberd, składając swoje odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie wniesione przez wykonawcę FB Serwis nie zasługiwało na uwzględnienie. Zasadne okazały się zarzuty podniesione przez wykonawcę Zaberd, w konsekwencji Izba uwzględniła odwołanie w tej sprawie i nakazała zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności odrzucenia oferty wykonawcy Zaberd oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

Sprawa sygn. akt KIO 544/26

Na wstępie należy przypomnieć treść przepisów, które znajdują zastosowanie przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy.

I tak, zgodnie z art. 16 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.

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Stosownie do art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Art. 239 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Izba w pierwszej kolejności pragnie zaznaczyć, że orzekając w przedmiotowej sprawie wzięła pod uwagę wyłącznie zapisy SWZ (IDW) ukształtowane przez zamawiającego przedmiotowym postępowaniu, wyjaśnienia do SWZ (IDW), jak też czynności zamawiającego podejmowane w tym postępowaniu.

Powyższa uwaga czyniona jest przez skład orzekający z tego powodu, że odwołujący 1

wielokrotnie w treści odwołania, piśmie procesowym i na rozprawie powołuje się na inne postępowania, które nie mogą mieć żadnego znaczenia przy rozstrzygnięciu tej sprawy. Sposób oceny ofert w innych postępowaniach jest uzależniony od postanowień SWZ, które je regulowały. Ponadto, nawet jeśli byłyby analogiczne, czego nie sposób stwierdzić bez dokonania ich szczegółowej i kompleksowej analizy, to nie jest też wykluczone, że stanowiska prezentowane wcześniej, w tym przez samego zamawiającego, w tym zakresie były błędne.

Izba przypomina również, że zakres rozpoznania zarzutów odwołania dotyczących odrzucenia oferty danego wykonawcy wyznacza treść informacji, którą przekazuje zamawiający oferentowi, w tym przypadku FB Serwis, informując go o odrzuceniu jego oferty.

Zamawiający poinformował odwołującego 1, że przyczyną podjęcia decyzji o odrzuceniu złożonej przez niego oferty, jako niezgodnej z warunkami zamówienia, tj. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp była okoliczność, że w złożonej przez niego ofercie nie została osiągnięta minimalna wartość procentowa dla Grupy prac nr 5, 12 i 13.

Nie jest w sprawie sporne, że zamawiający, w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) ustalił, dla Grupy prac 5 „Chodniki, ścieżki rowerowe” wymaganą relację procentową ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 1,07% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,21% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,86% do 1,28%. Z kolei FB Serwis zaoferował wartość netto Grupy 5 równą 425 179,50 zł, tj. 522 970,79 zł. brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (60 810 960,27zł) wynosi 0,859994%, zatem nie osiągnęła minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,86%.

Z kolei w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) dla Grupy prac 12 „Czystość obiektach inżynierskich” zamawiający ustalił wymaganą relację procentową ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie 18,83% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 3,77% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 15,06% do 22,60%. Odwołujący 1 zaoferował wartość netto Grupy 12 równą 7 445 340,80 zł, tj. 9 157 769,18 zł. brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (60 810 960,27 zł) wynosi 15,059405%, tym samym nie została osiągnięta minimalna, dopuszczalna wartość wynosząca 15,06%.

Ponadto zamawiający, w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów (ZZK) ustalił, dla Grupy prac 13 „Prace pomocnicze” wymaganą relację procentową ceny brutto tej grupy w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto na poziomie

0,68% (kol. d) z ewentualną dopuszczalną zmianą tej relacji 0,14% (kol. e), co daje dopuszczalny przedział, w którym winna mieścić się wzajemna relacja tych cen, od 0,54% do 0,82%. Wykonawca FB Serwis zaoferował wartość netto Grupy 13 równą 266 937,60 zł, tj. 328 333,25 zł. brutto. Relacja tej ceny do ceny całkowitej (60 810 960,27 zł) wynosi 0,539924%, zatem nie osiągnęła minimalnej dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,54%.

Odwołujący powołuje się na zapisy pkt 17.7 SWZ (IDW): „Wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku” wywodząc na ich podstawie, że zapis ten znajduje zastosowanie nie tylko wobec cen jednostkowych, ale także wobec relacji pomiędzy poszczególnymi cenami a ceną całkowitą jako „wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego”

Izba takiej interpretacji nie podziela z niżej wskazanych powodów.

Zgodnie z treścią pkt 17.7 SWZ (IDW) oraz biorąc pod uwagę wzory formularzy zawartych w dokumentach zamówienia i przekazanych wykonawcom, ci w ramach uzupełniania formularza cenowego byli zobowiązani do podania: 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. Wymóg co do sposobu wyrażenia ceny w poszczególnych pozycjach formularza kosztowego, w zakresie dotyczącym zaokrąglenia tj. „z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku”, dotyczył wyłącznie elementów, które miał podać wykonawca, tj. cen jednostkowych, wartości danej grupy prac oraz ceny całkowitej oferty.

Wymogu tego nie sposób przenieść w żaden sposób na wartości dopuszczalnej relacji procentowej ceny brutto danej grupy prac do wartości całkowitej ceny oferty, albowiem te wartości zamawiający określił w sposób jednoznaczny, podając dla nich konkretne, graniczne wartości procentowe wyrażone w liczbach (wskazując je do dwóch miejsc po przecinku). Powyższe wartości procentowe, które stanowiły dopuszczone przez zamawiającego, nieprzekraczalne relacje procentowe cen zostały podane w kolumnie „d” ZZK, z dopuszczalną zmianą określoną w kolumnie „e” ZZK. Zamawiający nie dopuścił w tym zakresie żadnych odstępstw, oprócz tych, które zostały wprost dopuszczone postanowieniami SWZ (IDW), z kolei wykonawcy nie byli w świetle postanowień zawartych w dokumentach zamówienia uprawnieni do dokonywania jakichkolwiek operacji matematycznych, zmierzających do wyliczenia tych relacji i ich wpisania w jakimkolwiek formularzu wymaganym przez zamawiającego.

Wykonawcy byli zobowiązani wypełnić wyłącznie pozycje dotyczące cen jednostkowych, 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 SWZ (IDW) wartościami procentowymi, podanymi w kolumnie „d” ZZK, jako nieprzekraczalne.

Ponownie należy podkreślić, że to nie wykonawca w Formularzu cenowym dokonywał obliczenia i wpisywał obliczoną przez siebie relację wartości procentowej, ustaloną na podstawie cen podanych w ofercie, ale relacja ta była wynikową w stosunku do wartości wyliczonych przez wykonawcę w danych Grupach prac.

Rozstrzygając w tej sprawie Izba wzięła zatem pod uwagę, że instrukcja zawarta w pkt 17.7. SWZ (IDW), jako kierowana do wykonawcy, dotyczyła wyłącznie obliczeń, a w konsekwencji też zaokrążeń w zakresie, w jakim on sam takich obliczeń dokonywał. Z kolei sposób, w jaki zamawiający dokonywał swoich wyliczeń był wyłącznie konsekwencją tego jakie dane, tj. jakie wartości cenowe podał odwołujący 1 dla Grupy prac nr 5, 12 i 13.

Zamawiający nie miał podstaw, gdyż takich nie sposób jest wywnioskować z treści SWZ (IDW) do tego, aby stosować zaokrąglenia do dwóch miejsc po przecinku w zakresie, w jakim badał on relację wartości zaproponowanych przez FB Serwis w tych trzech Grupach prac do całkowitej ceny ofertowej. Skoro zatem zamawiający nie ustalili jednego, określonego sposobu w jaki dokonywał będzie swoich obliczeń, w konsekwencji przeprowadzone przez niego działania matematyczne doprowadziły go do rezultatu, że wartości dla określonych przez odwołującego 1 Grup prac (podane w złotych), w relacji do wartości ceny wyliczonej jako całkowita wartość zamówienia, nie osiągnęły minimalnych, dopuszczalnych wartości.

Zamawiający określił w sposób jednoznaczny i sztywny dopuszczalne przedziały, w których winna mieścić się wzajemna relacja ceny Grupy Prac 5, 12 i 13, w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty. Dla Grupy 5 relacja ta mieścić się miała w przedziale od 0,86% do 1,28%, dla Grupy 12 od 15,06% do 22,60%, dla ostatniej od 0,54% do 0,82%. Odwołujący 1 tych wymagań w żaden sposób nie kwestionował, zgadzając się z tym, że dla poszczególnych Grup prac podane wartości nie mogły być niższe niż określone przez zamawiającego relacje. Zamawiający przy tym dla wartości tych relacji zastosował liczby z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, co nie oznacza, że dokonując obliczeń w taki sam sposób powinien dokonywać zaokrążeń, skoro taki sposób nie został wskazany i opisany w dokumentach zamówienia.

Tym samym nie sposób uznać za zgodną z SWZ takiej oferty, w której cena zaoferowana dla danej Grupy prac nie osiągnie minimalnej, wymaganej wartości relacji na poziomie odpowiednio: dla Grupy 5 - 0,86%, dla Grupy 12 - 15,06

% a dla 13 - 0,54 %. FB Serwis powinien zatem w ZZK podać takie wartości, które będą mieściły się w owym minimum. Tymczasem, jak wynika z obliczeń zamawiającego dla Grupy 5 relacja ceny do ceny całkowitej wynosi 0,859994%, dla Grupy prac 12 wynosi 15,059405%, a dla Grupy prac 13- 0,539924%. Żadna z nich zatem nie osiągnęła minimalnych, dopuszczalnych wartości.

Ponownie podkreślić należy, że nie sposób zgodzić się z taką interpretacją, jaką prezentuje FB Serwis, w zakresie możliwości zaokrąglania tych wartości do dwóch miejsc po przecinku. Powyższe zapisy SWZ (IDW) w zakresie dotyczącym zaokrąglania kierowane były do wykonawców, z kolei możliwość zaokrąglania w zakresie dotyczącym relacji poszczególnych Grup prac do ceny całkowitej oferty, nie leżała w tym przypadku w gestii wykonawcy. Ponownie należy powtórzyć, że to nie wykonawcy byli uprawnieni do ich obliczania, ale czynił to zamawiający na podstawie danych wartości (wyrażonych w złotych) podawanych dla określonej Grupy prac.

Argumentem, który przemawia dodatkowo za tym, że zamawiający nie przewidział mechanizmu zaokrąglania wartości procentowych jest kształt przygotowanego przez zamawiającego Formularza cenowego. Zamawiający w wyżej wskazanym formularzu, w jego wersji zmienionej po udzieleniu wyjaśnień i odpowiedzi na pytania wykonawców, wskazał konkretne wartości w kolumnie „e”, tj. w pozycji „dopuszczalna zmiana wymaganej relacji, o której mowa w kolumnie d [+/- %]”. Nie posłużył się przy tym żadną formułą obliczeniową, ale wpisał określone liczbowo sztywne wartości, nie określając żadnych dopuszczalnych odstępstw od tak wprowadzonej zasady. Także w samym opisie dotyczącym wymaganej przez zamawiającego relacji procentowej ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto „d”, jak i dopuszczalnej zmiany tej relacji „e” zamawiający nie przewidział, aby wartości mogły być zaokrąglone (zgodnie z opisem „d” to „Wymagana przez Zamawiającego relacja procentowa ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto - nie więcej niż %”, z kolei „e” - „Dopuszczalna zmiana wymaganej relacji o której mowa w kolumnie d [+/- %]”).

Dodatkowo, powyższą wykładnię zamawiający potwierdził odpowiadając na pytanie jednego z wykonawców (nr 172). Zamawiający jednoznacznie wyjaśnił, że „dopuszcza występowanie różnic w stosunku do rekomendowanych wartości jako możliwe ich zwiększenie lub zmniejszenie o wskazaną przez Zamawiającego dopuszczalną zmianę relacji w poszczególnych grupach”, ale zastrzegł jednocześnie, że „suma procentowej relacji wartości poszczególnych grup (...) winna wynosić 100% ceny”.

Tym samym gdyby uznać, że limity w poszczególnych grupach winny być zaokrąglone do setnych, to mogłoby dojść do niespełnienia warunku sumy relacji równej 100,00 w ofercie ze względu na matematyczny błąd zaokrągleń, który to w efekcie może powodować, że w sumowaniu relacji procentowych pojawią się przekroczenia. Te z kolei przekładają się na kwoty, które jeśli wziąć pod uwagę poszczególne wartości Grup prac, nie są bagatelne przy wartości zamówienia na poziomie kilkuset tysięcy złotych.

W ocenie Izby zamawiający określił relację procentową cen, wraz z dopuszczalnym zakresem jej modyfikacji (wskazanym w kolumnie „e” ZZK), jako warunek zamówienia- parametr, który powinna spełniać oferta a parametr ten dotyczył elementów ceny składających się na cenę oferty. Był to parametr, który jak inne wymagania zamawiającego opisane w SWZ, o charakterze bezwzględnie wiążącym i nie mógł zostać przekroczony przez wykonawcę. Jakikolwiek odstępstwa od postawionych przez zamawiającego wymagań, również w tym zakresie powoduje, że nie zostały spełnione warunki postępowania, skutkiem czego oferta złożona przez FB Serwis podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Izba, wbrew twierdzeniom odwołującego 1, nie stwierdziła także, aby zapisy SWZ (IDW) mogły budzić w tym zakresie jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne i być podstawą do zastosowania takiej wykładni, która w tym przypadku byłaby korzystna dla niego. W świetle jasnych dyrektyw zamawiający nie miał innej możliwości niż odrzucenie oferty, która była niezgodna z jasno i precyzyjnie wyartykułowanymi wymaganiami. Odwołujący 1 jako profesjonalista powinien dochować należytej staranności wyliczając ceny ofertowe w taki sposób, aby te mieściły się w tym przedziale, który zamawiający określił w sposób precyzyjny, co należy podkreślić dopuszczając przy tym pewne odstępstwa tak, aby tym łatwiej było zmieścić się w założonych przez niego limitach.

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy jest także wskazywana przez FB Serwis okoliczność ilu wykonawców nie dostosowało się do wymagań SWZ i w konsekwencji ich oferty zostały odrzucone. Zasady udzielania zamówień publicznych, w tym zasada przejrzystości i równego traktowania wymagają, aby wprowadzone do SWZ postanowienia wiązały wszystkie podmioty ubiegające się o zamówienie. Wykonawców obowiązuje należyta staranność wymagana od profesjonalistów. Zamawiający nie może porównywać ofert przygotowanych dokładnie, rzetelnie, w które wykonawca włożył odpowiedni wysiłek, aby zachować wymagane relacje i pozostać konkurencyjnym, z ofertami w których nie respektowano postanowień SWZ, opracowanymi niestarannie, w których przekroczone dopuszczalne granice kwotowe twierdząc następnie, że postanowienia SWZ były co najmniej we wskazywanym zakresie niejednoznaczne.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia

2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczenia oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami odwołującego, zaliczając w poczet kosztów postępowania uiszczony wpis oraz zasądzając na rzecz zamawiającego koszty wynagrodzenia pełnomocnika.

Sprawa sygn. akt KIO 546/26

Na wstępie Izba przywoła treść przepisów, które mają znaczenie dla rozpoznania w przedmiotowej sprawie.

Art. 16 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: (1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; (2) przejrzysty; (3) proporcjonalny.

Stosownie do art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Z kolei art. 224 ust. 6 ustawy Pzp wskazuje, że 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 zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Z kolei w myśl art. 239 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 253 ustawy Pzp (ust. 1) Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o: (pkt 1) wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę albo imię i nazwisko, siedzibę albo miejsce zamieszkania, jeżeli jest miejscem wykonywania działalności wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz nazwy albo imiona i nazwiska, siedziby albo miejsca zamieszkania, jeżeli są miejscami wykonywania działalności wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację, (pkt 2) wykonawcach, których oferty zostały odrzucone - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Na wstępie Izba zwraca uwagę, że obowiązkiem zamawiającego, zarówno w świetle art. 253 ust. 1 pkt 2, jak i art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 18 ust. 1 ustawy Pzp, jest podanie wykonawcy szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia odrzucenia oferty, dającego mu pełną wiedzę o motywach, jakimi kierował się odrzucając jego ofertę. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie nie tylko w ugruntowanym orzecznictwie Izby i rozpoznającego skargi na te orzeczenia Sądu Okręgowego, ale także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-406/08 stwierdził m.in.: „30. Tymczasem fakt, że kandydat lub oferent dowiaduje się, że jego kandydatura lub oferta zostały odrzucone, nie pozwala mu na skuteczne wniesienie odwołania. Takie informacje nie są wystarczające, aby umożliwić kandydatowi lub oferentowi wykrycie wystąpienia naruszenia prawa, które może być przedmiotem odwołania. 31. Wyłącznie po poinformowaniu zainteresowanego kandydata lub oferenta o motywach wykluczenia go z postępowania o udzielenie zamówienia, może on nabrać wyraźnego przekonania co do wystąpienia ewentualnego naruszenia obowiązujących przepisów, jak też co do możliwości wniesienia odwołania.”

Należy podkreślić, że podanie przez zamawiającego pełnego i wyczerpującego uzasadnienia czynności odrzucenia oferty, w tym wyczerpującego uzasadnienia faktycznego, jest niezbędne do tego, by wykonawcy mogli realnie korzystać ze środków ochrony prawnej, a w konsekwencji jest też warunkiem tego, aby w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przestrzegane były podstawowe zasady udzielania zamówień, o których mowa w art. 16 pkt 1 i 2 i art. 18 ust. 1 ustawy Pzp.

Powyższa uwaga została poczyniona z tej przyczyny, że konsekwencją tego jest także to, że rozpoznając odwołanie od czynności zamawiającego w postępowaniu i dokonując oceny zasadności podjęcia danej czynności (w tym przypadku decyzji o odrzuceniu oferty odwołującego 2, jako zawierającej rażąco niską cenę) Izba bierze pod uwagę wyłącznie uzasadnienie, które zostało temu wykonawcy zakomunikowane w postępowaniu, pomijając wszelkie nowe twierdzenia zamawiającego, podnoszone przez niego w odpowiedzi na odwołanie czy na rozprawie. Z tych też powodów także argumentacja przystępującego Budia, która wykraczała poza informację przekazaną odwołującemu 2 co do powodów odrzucenia jego oferty, została przez Izbę pominięta przy orzekaniu.

Oceniając zatem zasadność dokonanej w postępowaniu czynności Izba miała na uwadze wyłącznie wskazane podstawy prawne i faktyczne decyzji zamawiającego z 27 stycznia 2026 r., podane w piśmie kierowanym do wykonawców. Zauważyć należy, że zamawiający jako podstawę prawną dokonanej czynności wskazał art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp podając, że ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Jednocześnie z uzasadnienia faktycznego płynie wniosek, że decyzja w tym zakresie została podyktowana tym, że zdaniem zamawiającego wyjaśnienia złożone w odpowiedzi na wezwanie były ogólnikowe i trudne do zweryfikowania ze względu na brak dowodów, nie zawierały wystarczająco szczegółowych wyliczeń pozwalających prześledzić sposób w jaki została wyliczona cena ofertowa.

Tym samym, co wynika z treści uzasadnienia faktycznego podstawą decyzji zamawiającego była okoliczność, że wezwany do wyjaśnień wykonawca nie odpowiedział na nie w sposób przekonujący, obalający domniemanie występowania po jego stronie rażąco niskiej ceny.

Izba powyżej oceny nie podziela, w szczególności zwracając uwagę na poniższe kwestie.

W istocie przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wskazuje na próg 30 % w stosunku do wartości szacunkowej, który to nakłada na zamawiającego obowiązek badania czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska. W takim wypadku obowiązkiem zamawiającego jest skierowanie do wykonawcy wezwania, w którym to powinien określić z jakich powodów i jakie elementy składowe oferty budzą jego wątpliwości, wskazać też w jaki sposób wyjaśnienia mają zostać złożone i jak szczegółowo przedstawione elementy składające się na cenę oferty. Jest to niezwykle istotne bowiem o rażąco niskiej cenie przesądza ocena wyjaśnień i dowodów złożonych przez danego wykonawcę. Jeśli zatem zamawiający, jak w tym przypadku, w treści wezwania wskaże jedynie, że oczekuje „szczegółowych wyjaśnień elementów, jakie Wykonawca wziął pod uwagę przy kalkulacji cen podanych w Formularzu cenowym” czy też prosi o „szczegółowe wyjaśnienie” to każdy wykonawca w inny sposób będzie owo sformułowanie „szczegółowe” interpretował i rozumiał. Innymi słowy zamawiający oceniając składane wyjaśnienia, oceny takiej musi dokonywać zawsze z uwzględnieniem tego, w jaki sposób (jak szczegółowo i precyzyjnie) sformułował swoje oczekiwania wobec wezwanego do wyjaśnień oferenta.

Izba uwzględniając zarzuty odwołania wzięła przede wszystkim pod uwagę treść wezwania, które zostało do odwołującego skierowane i skonfrontowała je z treścią złożonych wyjaśnień uznając, że odwołujący odpowiadając na pismo zamawiającego uczynił zadość wezwaniu, z kolei argumentacja zamawiającego która stała się podstawą do odrzucenia oferty, która skutkowałą uznaniem, że cena oferty Zaberda jest ceną rażąco niską, nie znajduje potwierdzenia w treści złożonych wyjaśnień.

Odnosząc się do wskazanej przez zamawiającego argumentacji nie sposób bowiem zgodzić się z twierdzeniami, że odwołujący 2 nie przedstawił wymaganych przez zamawiającego szczegółowych kalkulacji, nie poparł ich dowodami, nie przedstawił czynników mających wpływ na sposób kalkulacji ceny czy też, że nie złożył wystarczających wyjaśnień w zakresie przyjętych do kalkulacji ceny kosztów pracy. Zamawiający miał bowiem w odniesieniu do tych aspektów wyjaśnień oczekiwanie, których to nie sformułował w treści skierowanego do odwołującego pisma.

Izba poniżej odniesie się do kilku, kluczowych elementów, które wskazał zamawiający jako podstawę podjętej decyzji, które to zdaniem składu orzekającego nie znajdują uzasadnienia w treści złożonych wyjaśnień.

Odnosząc się do pierwszego z argumentów wymienionych przez zamawiającego, które spowodowały podjęcie decyzji o odrzuceniu oferty odwołującego, tj., że Zaberda nie przedstawił wymaganych przez zamawiającego szczegółowych kalkulacji dla pozycji kosztorysowych, wskazanych w wezwaniu z dnia 29 października 2025 r. oraz dowodów na realność zaoferowanych cen, a w konsekwencji, że nie wykazał, że zaoferowana cena jest ceną rynkową - Izba z powyższym uzasadnieniem się nie zgadza.

W pierwszej kolejności ponownie należy zwrócić uwagę, że rozstrzygająca w tym zakresie będzie treść wezwania do wyjaśnień z 29 października 2026 r., na którą zamawiający się powołuje, jednakże wyciąga z jej treści nieuprawnione i daleko idące wnioski. Jak już wcześniej Izba zwróciła uwagę zamawiający w żadnym fragmencie pisma nie określił stopnia szczegółowości wymaganych kalkulacji, a wskazał jedynie jakie elementy kalkulacji wykonawca ma wyjaśnić, przedstawiając dla nich sposób obliczenia zaproponowanej ceny. W konsekwencji odwołujący 2 przedstawił rozbicie poszczególnych pozycji w taki sposób, który wydawał mu się właściwy. W tych okolicznościach nieprzedstawienie w treści złożonych wyjaśnień szczegółowego rozbicia, jak tego oczekuje teraz zamawiający, np. nie przedstawił czy wliczył składowe ceny jak koszt paliwa czy koszt pracownika, nie może zostać uznane przez zamawiającego za złożenie wyjaśnień nieuzasadniających zaoferowanej ceny.

Zamawiający w Odpowiedzi na odwołanie podnosi, że ze złożonych przez odwołującego 2 kalkulacji dla grup TER 1-9, 12-13 nie sposób jest wywieść w jaki sposób wykonawca ten kalkulował swoją cenę ofertową, niemożliwa jest zatem weryfikacja czy cena ta nie jest ceną zaniżoną. Przy tym zamawiający wskazuje na inne pozycje (grupa prac 10B), w których to odwołujący 2 takie szczegółowe wyliczenia przedstawił, stąd wywodzi, że na podstawie wezwania był w stanie przedstawić szczegółową kalkulację, z uwzględnieniem istotnych składowych ceny. Zamawiający przy tym pomija, że nigdzie w treści wezwania nie wskazał jakie te składowe, które miał Zaberda uwzględnić - miały być ujęte w poszczególnych pozycjach. Stąd trafna jest argumentacja odwołującego 2, który na rozprawie wskazuje, że w zależności od tego jaki zakres prac do wykonania mieścił się w danej pozycji, wobec braku szczegółowych wytycznych zamawiającego, tak też prezentował on sposób w jaki cenę swojej oferty kalkulował. Ma też rację Zaberda, że jeśli sposób zaprezentowania wyliczeń zamawiający uznawał, w przypadku danej pozycji za niewystarczający, to miał możliwość zwrócenia się do odwołującego 2, wzywając go do złożenia dodatkowych wyjaśnień, aby powstałe wątpliwości rozwiązać, i nie stanowiłoby to, jak zamawiający twierdził w piśmie procesowym i na rozprawie, naruszenia przepisów ustawy Pzp. Wprawdzie Krajowa Izba Odwoławcza w swoich orzeczeniach zwraca uwagę, że zasadą w postępowaniu

wyjaśniającym w przedmiocie rażąco niskiej ceny jest jednokrotność takiego wezwania, ale dotyczy to takich sytuacji, w których wykonawca, do którego skierowane jest jednoznaczne w swej treści, precyzyjne wezwanie, nie odpowie na zadane pytania. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby zamawiający, jeśli zidentyfikuje w treści pisma konkretne kwestie wymagające doprecyzowania, skieruje do wykonawcy kolejne pismo, celem wyjaśnienia wątpliwości, które powstały na tle złożonych wyjaśnień. Przecież celem postępowania wyjaśniającego jest uzyskanie jednoznacznych informacji, a zamawiający ma prawo dążyć do usunięcia wszelkich wątpliwości, jeśli te dalej występują.

Z pewnością jedynie na tej podstawie, że w zakresie jednych pozycji Zaberd w sposób bardziej szczegółowy przedstawił sposób w jaki kalkulował cenę oferty, a w przypadku innych ograniczył się do bardziej zagregowanych kwot nie sposób jest wywieść, że miał wiedzę w zakresie jakich elementów składowych zamawiający takich wyjaśnień oczekiwał. Skoro to nie wynika z treści wezwania, to nie może zamawiający twierdzić, że w sposób jasny i jednoznaczny określił zakres wezwania, jak i oczekiwany stopień szczegółowości.

Zamawiający argumentuje także, że odwołujący 2 nie złożył wystarczających dowodów potwierdzających okoliczności przywołane przez niego w wyjaśnieniach w zakresie rażąco niskiej ceny w konsekwencji uznał, że skoro wyjaśnienia nie zostały poparte w całości dowodami, tj. nie na wszystkie okoliczności podniesione w wyjaśnieniach zostały przedstawione dowody - wykonawca nie wykazał realności swojej ceny.

Izba nie zgadza się ze stanowiskiem, że zabrakło w wyjaśnieniach Zaberd takich dokumentów, które by potwierdzały prezentowane twierdzenia, podczas gdy załączony do wyjaśnień folder z dowodami liczy 25 oddzielnych plików (dowodów) i 3 foldery zawierające zbiory dowodów pogrupowane według kategorii.

Trudno jest przy tym oczekiwać, że wykonawca przedstawi dowody w odniesieniu do każdej przekazanej informacji, do każdego elementu wyjaśnień. Przy tak złożonym zamówieniu, zawierającym szereg różnych elementów kalkulacyjnych, gdyby wykonawca miał złożyć dokumenty obejmujące każdą ze składowych kalkulacji, to wyjaśnienia takie byłyby po pierwsze tak obszerne, że ich przeanalizowanie zajęłoby bardzo dużo czasu, ponadto nie taki jest cel składania wyjaśnień. Celem tym jest pokazanie tych istotnych składowych i elementów ceny, które dany wykonawca przyjął i dzięki którym możliwe było obniżenie ceny ofertowej. To zatem w zakresie tych składowych, za pomocą których możliwe stało się obniżenie ceny, oferent przedkłada dokumenty na poparcie swoich twierdzeń.

Dodatkowo, jak wielokrotnie wskazywała Izba w swoich orzeczeniach przepisy ustawy Pzp nie precyzują przykładowego katalogu dowodów, który mogą składać wykonawcy na potwierdzenie realnego poziomu zaoferowanej ceny. Ustawodawca nie narzucił też w żaden sposób sposobu, w jaki wykonawca ma potwierdzać wskazywane przez siebie okoliczności, stąd też w orzecznictwie Izby wskazuje się, że za dowód mogą być także uznane kalkulacje wykonawcy, za pomocą których zamawiający jest w stanie prześledzić jakie ceny, za jakie elementy czy zakresy są oferowane i stwierdzić czy te są realne i możliwe do osiągnięcia. Z pewnością jednak nie sposób wywieść z przepisów ustawy Pzp tego, że obowiązkiem wykonawcy jest przedstawić dowody czy dokumenty potwierdzające każdy, przyjęty przez oferenta element kalkulacji.

Zamawiający zarzuca także w piśmie z 27 stycznia 2026 r., że Zaberd wskazując jako czynniki, mające wpływ na redukcję ponoszonych w trakcie realizacji zamówienia kosztów podał, że posiada wieloletnie doświadczenie przy realizacji podobnych kontraktów na terenie różnych Oddziałów GDDKiA oraz wskazał na fakt wieloletniej współpracy z podwykonawcami przy realizacji przedmiotowych zamówień. Argumentował przy tym, że takie wyjaśnienia są na tyle ogólnikowe, że nie sposób uznać ich za próbę wykazania realności zaoferowanej ceny.

W istocie Izba zgadza się, że sama tylko okoliczność, że wykonawca ma doświadczenie w realizacji podobnych prac, bez przedstawienia szczegółowych kalkulacji - jest niewystarczająca. Przy czym nie sposób w niniejszej sprawie twierdzić, że wyjaśnienia złożone przez Zaberd sprowadzały się wyłącznie do gołosłownych twierdzeń w tym zakresie. Odwołujący nie poprzestał na powołaniu tego czynnika, ale po pierwsze szczegółowo wyjaśnił w jaki sposób, w jego ocenie przekłada się on na cenę (trafnie w tym zakresie odwołujący przywołał cytata ze str. 6 wyjaśnień), ponadto wymienił też inne czynniki, a nie tylko swoje doświadczenie, na której to okoliczności zamawiający tak się koncentruje.

Z kolei w odniesieniu do zarzutów zamawiającego jakoby odwołujący 2 nie będzie w stanie zrealizować prac w grupach nr 2, 3, 5, 6, 7, 9 za założoną w ofercie cenę, gdyż z przedstawionych kalkulacji wynika, że po odjęciu założonego zysku kwota tam podana będzie niższa od tych samych wartości przedstawionych przez podwykonawcę - Izba takiej argumentacji również nie podziela.

Należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że zasadnie Zaberd przedłożył własne kalkulacje dla zakresów, w których przewiduje, że zatrudni podwykonawców do ich realizacji. Sama oferta od podwykonawcy, bez jej następczej weryfikacji przez wykonawcę, także mogłaby zostać uznana przez zamawiającego za niewiarygodną, gdyby ten oferował ceny, za które nie jest możliwe wykonanie danego zakresu. Stąd odwołujący 2 sporządził własne wyliczenia, opierając się o jego doświadczenia w realizacji podobnych kontraktów, w oparciu o własny sprzęt, własnych pracowników oraz z uwzględnieniem posiadanego przez niego zaplecza magazynowego i sposobu organizacji pracy. Zamawiający przy tym nie zakwestionował poziomu cen przyjętych w tych wyliczeniach i nie stwierdził, że zostały one niedoszacowane.

Zarzuca wyłącznie, że po odjęciu zysku deklarowanego przez Zaberda na poziomie ok. 5,0 - 5,3 % ceny jednostkowe wykonawcy będą niższe od tych wartości, które wynikają z ofert podwykonawców, stąd nie jest możliwe wykonanie wskazanych zakresów prac za podane ceny.

Takie wnioski w ocenie Izby są nieuprawnione z kilku powodów.

W pierwszej kolejności odwołujący 2, przedstawiając oferty potencjalnych podwykonawców, nie przesądził jeszcze na tym etapie, że podpisze z tymi konkretnymi podwykonawcami umowy na wszystkie wycenione przez nich zakresy prac. W załączeniu do wyjaśnień dołączył szereg dowodów wskazujących, iż może samodzielnie wykonywać prace. Przygotowane przez niego własne kalkulacje, jak też wynikające z nich finalne ceny jednostkowe przewyższają ceny jednostkowe zaoferowane przez potencjalnych podwykonawców. Trafnie też argumentował Zaberda, że ceny zawarte w przedłożonych ofertach podwykonawców nie są ostateczne. Powszechną jest praktyka, że po wyborze oferty i zawarciu umowy wykonawcy prowadzą z podwykonawcami negocjacje cenowe, które kończą się zazwyczaj obniżeniem cen ofertowych. Nie jest także wykluczone, że to inny podwykonawca będzie realizował wskazany zakres, gdyż zdarza się, że podwykonawcy wycofują się z deklaracji dotyczących przyszłej współpracy np. z uwagi na fakt, że w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (co niekiedy trwa nawet kilka miesięcy) dany podwykonawca zaciągnie inne zobowiązania absorbującego jego potencjał.

Co kluczowe jednak, skoro każda z cen jednostkowych zaoferowanych przez potencjalnych podwykonawców była niższa od tych cen, które zaoferował Zaberda, to nie można twierdzić, że cena odwołującego 2 jest niska w sposób rażący. Ponadto, wskazany poziom zysku nie musi przecież dotyczyć każdego zakresu i elementu robót, który w ramach tego postępowania jest wykonywany. Prawem wykonawcy jest kalkulowanie zysku na poziomie różnym, w zależności od określonej grupy prac. Co należy też podkreślić nawet osiągnięcie zysku na niskim poziomie w odniesieniu do określonego zakresu robót, nie świadczy jeszcze o rażąco niskiej cenie za wykonanie danego zamówienia, traktowanego jako całość.

Mając na uwadze powyższe argumenty Izba uznała, że decyzja zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego 2 została podjęta z naruszeniem przepisów art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Wprawdzie Zaberda, jako wykonawca ubiegający się o zamówienie publiczne jest profesjonalistą, którego obowiązkiem jest złożenie na wezwanie zamawiającego szczegółowych wyjaśnień w postępowaniu, jednak nie można też zapominać, że to zamawiający jako gospodarz postępowania powinien sprecyzować czego oczekuje od wykonawcy, tj. jak szczegółowe wyjaśnienia ma on na przedłożyć, jednoznacznie sprecyzować czego od wykonawcy oczekuje.

Dodatkowo, w kontekście informacji przekazanej odwołującemu o odrzuceniu oferty nie mogło umknąć uwadze składu orzekającego, że zamawiający jako podstawę odrzucenia oferty wskazuje dwie okoliczności, nie odnosząc się przy tym w ogóle do kwestii czy zaproponowana przez odwołującego cena jest rynkowa i czy możliwe jest zrealizowanie zamówienia za taką cenę. Izba pragnie zwrócić uwagę zamawiającemu, że przedmiotem badania jest przede wszystkim to czy dany wykonawca, za podaną cenę, jest w stanie dane zamówienie zrealizować. Powyższa ocena odbywa się na podstawie całokształtu złożonych wyjaśnień, przedłożonych dowodów, które to brane pod uwagę jako całość są w stanie udzielić zamawiającemu informacji czy w danych okolicznościach wykonawca taki zrealizuje przedmiot zamówienia zgodnie z opisem zawartym w SWZ.

Izba dostrzegła, że zamawiający przekazując swoją decyzję odwołującemu 2 w ogóle nie odniósł się do kwestii czy wykonanie zamówienia za podaną cenę uznaje za niemożliwe i z jakich powodów. Jest to o tyle istotne w okolicznościach tego postępowania, że wartość całej oferty Zaberda wynosi 126 925 120,48 zł brutto, co stanowi 96,73 % średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert. Tym samym cena złożonej oferty nie odbiega od cen oferowanych przez innych wykonawców, tym samym wnioski zamawiającego co do tego, że wykonawca ten zaoferował za wykonanie zamówienia cenę, która jest ceną niską i to w sposób rażący, nie znajduje oparcia w treści przekazanego uzasadnienia.

W konsekwencji Izba uwzględniła odwołanie w tej sprawie i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty Budia jako najkorzystniejszej oraz powtórzenie badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Zaberda. Jednocześnie Izba nie przesądziła czy zamawiający, w ramach powtórzonych czynności, powinien wezwać Zaberda do złożenia dodatkowych wyjaśnień i w jakim zakresie takich wyjaśnień żądać. Powyższe bowiem zależy od tego czy zamawiający w dalszym ciągu będzie miał wątpliwości odnośnie sposobu kalkulacji ceny oferty przez tego wykonawcę i jakie elementy będzie chciał dodatkowo wyjaśnić, na co zamawiający wskazywał w piśmie procesowym - Odpowiedzi na odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 557 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 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 zamawiającego, zasądzając na rzecz odwołującego koszty wniesionego wpisu oraz koszty wynagrodzenia

pełnomocnika odwołującego.

Przewodnicząca:.....