

WYROK

Warszawa, dnia 25 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 lutego 2026 r. przez wykonawcę **Saferoad Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Skarb Państwa Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w imieniu którego postępowanie prowadzi Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku**

przy udziale uczestnika po stronie odwołującego – wykonawcy **FBSerwis Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie** przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **Zaberd Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu**

orzeka:

1. **Oddala odwołanie.**

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża **Odwołującego** i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy)** uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania,

2.1. zasądza od **Odwołującego** na rzecz **Uczestnika po stronie Zamawiającego** kwotę

3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów strony poniesionych w związku z wynagrodzeniem 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:.....

Uzasadnienie

Skarb Państwa Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w imieniu którego postępowanie prowadzi Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku z podziałem na 2 części: Część nr 1: Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Rejon w Słupsku, Część nr 2: Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Rejon w Tczewie. Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej „ustawa Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 23 lipca 2025 r. pod numerem 479929-2025.

W dniu 16 lutego 2026 r. wykonawca Saferoad Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu, dalej „Odwołujący”, wniósł odwołanie w zakresie obu części, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

A.W odniesieniu do części nr 1 - art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ZABERD w Części nr 1 postępowania, pomimo że treść oferty ZABERD jest niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na to, że wykonawca ZABERD: 1) zaoferował dostępność pracowników w Punkcie Obsługi Kontraktu w wymiarze niższym niż wymagany przez Zamawiającego w pkt 5.3 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-10.10.01z - Zarządzanie Kontraktem; 2) nie uwzględnił całkowitych kosztów wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami Szczegółowej Specyfikacji Technicznej, wbrew obowiązкови wynikającemu z pkt 17.4 Instrukcji Dla Wykonawców, ponieważ przerzucił koszty z Grupy 11 związane z Zespołem ds. Utrzymania Dróg do kosztów Grupy 10 Zimowe Utrzymanie Dróg;

B.W odniesieniu do Części nr 2 - art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ZABERD w Części nr 2 postępowania, pomimo że treść oferty ZABERD jest niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na to, że wykonawca ZABERD: 1) zaoferował dostępność pracowników w Punkcie Obsługi Kontraktu w wymiarze niższym niż wymagany przez Zamawiającego w pkt 5.3 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-10.10.01z - Zarządzanie Kontraktem; 2) nie uwzględnił całkowitych kosztów wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami Szczegółowej Specyfikacji Technicznej, wbrew obowiązki wynikającemu z pkt 17.4 Instrukcji Dla Wykonawców, co jest konsekwencją zaoferowania dostępności pracowników w Punkcie Obsługi Kontraktu w wymiarze niższym niż wymagany przez Zamawiającego.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej; odrzucenie oferty wykonawcy ZABERD; dokonanie ponownej czynności badania i oceny ofert z pominięciem ofert odrzuconych - w każdej z części postępowania.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie przystąpił po stronie Zamawiającego wykonawca ZaberD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu, dalej również „Przystępujący”, a po stronie Odwołującego – wykonawca FBSerwis Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie.

Pismem z dnia 17 marca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedzi na odwołania, uwzględniając odwołania. Przystępujący złożył również pismo procesowe, wnosząc sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów przedstawionych w odwołaniu.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: postanowienia specyfikacji warunków zamówienia, ofertę Przystępującego, korespondencję Przystępującego z Zamawiającym, informację o wyborze oferty najkorzystniejszej. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, pismach procesowych Przystępującego, a także oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 23 marca 2026 r.

Uwzględniając powyższe, Izba ustaliła, co następuje.

Przedmiotem zamówienia jest całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku z podziałem na 2 części: Część nr 1: Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Rejon w Słupsku; Część nr 2: Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Rejon w Tczewie.

Jak stanowi pkt 1.4.29 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-66.01.00 ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH, Kontrola drogi w zakresie ZUD – przejazd odcinków dróg krajowych przez Wykonawcę celem określenia stanu drogi i podjęcia decyzji o konieczności podjęcia czynności związanych z ZUD bądź zweryfikowania skuteczności podjętych działań. Kontrole drogi w zakresie ZUD mogą odbywać się również w ramach codziennego patrolowania dróg określonego w Specyfikacji Technicznej dotyczącej Zarządzania Kontraktem.

Stosownie do pkt 5.2 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-66.01.00 ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH, 5.2 Zarządzanie Kontraktem. Nadzorem Wykonawcy objęte są następujące czynności:

–kontrola drogi pod względem przejezdności, utrzymania i czystości w zakresie zgodnym z zapisami niniejszego Zamówienia i obowiązującymi przepisami prowadzonych prac;

–bieżący monitoring warunków atmosferycznych;

–zimowe utrzymanie dróg;

–kontrola stanu technicznego oraz pracy urządzeń wykorzystywanych w trakcie realizacji usługi.

W myśl pkt 5.3 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-66.01.00 ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH, 5.3. Prace realizowane w Etapie II

W ramach prac wykonywanych w etapie II Wykonawca realizować będzie:

prowadzenie dyżurów ZUD wraz z dokumentowaniem pracy sprzętu;

koordynowanie i nadzorowanie procesu ZUD;

zapewnienie gotowości do podejmowania czynności w ramach zimowego utrzymania dróg,

zwalczanie śliskości zimowej na wszystkich elementach Drogi (wraz z obiektami inżynierskimi) poprzez zapobieganie śliskości i usuwanie śliskości oraz skutków innych zjawisk atmosferycznych związanych z sezonem zimowym;

odśnieżanie, tj. usuwanie śniegu oraz błota pośniegowego ze wszystkich elementów Drogi: jezdni, poboczy, chodników i dróg rowerowych, dojeżdż do kładek, skrzyżowań, zatok autobusowych i postojowych, pasów włączania/wyłączania, dróg zbiorczych i serwisowych, azyli, parkingów, Miejsc Obsługi Podróżnych, obiektów inżynierskich, miejsc do ważenia pojazdów;

odśnieżanie Dróg w przypadku wystąpienia utrudnień w ruchu drogowym przy wykorzystaniu sprzętu ciężkiego (równiarki, ładowarki, koparko – ładowarki itp.);

na polecenie Zamawiającego wywóz śniegu i lodu łącznie z kosztami załadunku, transportu, rozładunku i składowania;

usuwanie skutków długotrwałych opadów atmosferycznych. (...)

Dyżury pełnić będą dyżurni ZUD będący pracownikami Wykonawcy. Dyżurny pełniący dyżury ZUD winien przed przystąpieniem do dyżuru przejść stosowne przeszkolenie, zorganizowane przez Wykonawcę. Protokół ze szkolenia wraz z materiałami szkoleniowymi Wykonawca ma obowiązek przedłożyć niezwłocznie Zamawiającemu w danym Rejonie do 15 października każdego roku.

Do obowiązków dyżurnego ZUD należy:

znajomość sieci drogowej, zasad prowadzenia akcji ZUD, wytycznych zimowego utrzymania GDDKiA, umowy i specyfikacji technicznej w zakresie ZUD,

przestrzeganie zasad określonych w przepisach przywołanych powyżej,

znajomość obsługi narzędzi do monitorowania, zarządzania i raportowania pracy,

stałe monitorowanie stanu pogody i stanu nawierzchni w celu skutecznego podjęcia z wyprzedzeniem działań profilaktycznych,

udzielanie informacji osobom zainteresowanym w tym w szczególności służbom PID i pracownikom Zamawiającego,

dokonywanie interwencyjnych kontroli drogi w szczególności miejsc newralgicznych,

dokumentowanie pracy sprzętu, ze wskazaniem godziny zadysponowania, czasu reakcji, ilości zużycia materiałów,

dokumentowanie pracy własnej w dziennikach pracy dyżurnego, w tym dokumentowanie warunków pogodowych;

systematyczne przekazywanie do Rejonu lub do Punktu Informacji Drogowej meldunków

o aktualnej sytuacji pogodowej, warunkach ruchu na drogach, ilości pracującego sprzętu, ilości zatrudnionych pracowników, ilości zużytych materiałów, stanów magazynowych materiałów do ZUD, planowanych dostaw materiałów, itp.

przekazywanie meldunków i informacji Zamawiającemu w ustalonej formie i ustalonych częstotliwościach i terminach (godzinach).

Dokumentowanie pracy odbywać się musi w dziennikach pracy zgodnych ze standardami GDDKiA, których druku dokona Wykonawca na koszt własny.

Dyżur pełniony musi być w Punkcie Zimowego Utrzymania w pomieszczeniu do tego przeznaczonym. (...)

Stosownie do pkt 5.5.2 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-66.01.00 ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH, 5.5.2. Pełnienie nadzoru – Nadzór Wykonawcy

Wykonawca zobowiązany jest do zapewnienia przez cały okres realizacji zamówienia w poszczególnych sezonach zimowego utrzymania dróg, własnego nadzoru nad sposobem, jak i jakością prowadzonych prac.

Nadzór Wykonawcy pełnił będzie Kierownik ds. Utrzymania Dróg. Minimalna liczba osób nadzoru: 1 osoba na każdą część zamówienia.

Nadzorem Wykonawcy objęte są czynności monitorowania oraz kontrolowania stanu oraz pracy urządzeń wykorzystywanych w trakcie realizacji usługi w tym w szczególności nawierzchni jezdni pod względem przejezdności, utrzymania (osiągnięcia wymaganych standardów w czasie nie powodującym utrudnień w ruchu) i czystości w zakresie zgodnym z zapisami niniejszej Specyfikacji i obowiązującymi przepisami prowadzonych prac w odniesieniu do:

1) Prognozowanych i panujących warunków atmosferycznych, w szczególności możliwości wystąpienia gołolodzie lub

lodowicy, opadów śniegu, śniegu z deszczem, marznącego deszczu itp., wskazujących na konieczność przystąpienia do działań zapobiegających / zwalczających powstawaniu śliskości na drogach.

2) Stanu utrzymania dróg w celu bieżącej oceny skuteczności podejmowanych działań i zastosowanych technologii.

3) Stosowanych materiałów zimowego utrzymania dróg zgodnie z zapisami obowiązujących dokumentów oraz wytycznymi SST.

4) Wykorzystywanych urządzeń służących do wytwarzania i produkcji środków zwalczania śliskości zimowej zgodnie z wytycznymi SST.

5) Użytkowanych nośników, solarek, pługów odśnieżnych oraz innych sprzętów ZUD zgodnie z zapisami obowiązujących dokumentów oraz wytycznymi SST. Zamawiający wymaga dokonywania kontroli działań sprzętu ZUD zarówno podczas wykonywania działań na drodze jak i w miejscu stacjonowania pojazdów.

6) Zainstalowanych elementów systemu monitorowania sprzętu ZUD.

7) Istniejącego systemu drogowych stacji meteorologicznych oraz dostępu do systemu kamer drogowych według przekazanego Wykonawcy zestawienia.

8) Sposoby realizacji umowy i zapisów Wytycznych i SST.

Nadzór ma obowiązek systematycznego dokonywania i dokumentowania kontroli.

Kontrole muszą być prowadzone wg potrzeb, jednak nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu dla każdego Obwodu i Punktu ZUD oddzielnie i potwierdzane stosownymi wpisami w dziennikach pracy sprzętu ZUD.

Kierownik ds. Utrzymania Dróg zobowiązany jest do sporządzania raportu z pracy działań Nadzoru Wykonawcy na polecenie Zamawiającego.

Wykonawca w nieprzekraczalnym terminie do 7 dni roboczych od wydania polecenia przez Zamawiającego przedłoży ww. raport.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Nadzór Wykonawcy ma obowiązek do natychmiastowego przystąpienia do usunięcia nieprawidłowości.

Zgodnie z pkt 5.3 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-10.10.01z Zarządzanie Kontraktem, Wymaga się, aby co najmniej 2 pracownicy kluczowi tj. Kierownik ds. Utrzymania Dróg / Zastępca Kierownika ds. Utrzymania Dróg, Specjalista ds. utrzymania dróg, byli dostępni w godzinach pracy Zamawiającego tj. od godz. 7.00 do godz. 15.00 w każdy dzień roboczy w siedzibie Wykonawcy (Punkcie Obsługi Kontraktu - POK) znajdującej się na obszarze Rejonu (w odległości do 20 km od siedziby Rejonu), którego dana część zamówienia dotyczy. Poza godzinami pracy Zamawiającego tj. od godz. 15.00 do godz. 7.00 w dni robocze oraz całodobowo w dni wolne od pracy wymaga się obecności minimum jednego pracownika Zespołu ds. Utrzymania Dróg w POK. Całodobowa obsada POK wymagana jest do bezpośredniego kontaktu z przedstawicielami Zamawiającego (w tym: dyżurnym Punktu Informacji Drogowej, Kierownikiem Rejonu, Kierownikiem Służby Liniowej, Drogomistrzami, Naczelnikiem Wydziału Dróg i Sieci Drogowej). Osoba do kontaktu z Zamawiającym przebywająca w POK winna posiadać pełną bieżącą wiedzę na temat Kontraktu oraz powinna być osobą decyzyjną do podejmowania działań na drogach objętych zamówieniem (przekazywanie wszelkich informacji, dysponowanie brygad interwencyjnych, koordynacja prac związanych z bieżącym i zimowym utrzymaniem dróg). W okresie prowadzenia akcji ZUD POK winien pełnić rolę centralnego Punktu ZUD Wykonawcy dla danej części zamówienia. (...)

Stosownie do pkt 17.1 SWZ, Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Formularze cenowe - Tabele Elementów Rozliczeniowych (TER) wraz ze zbiorczym zestawieniem kosztów – dla danej części zamówienia, na którą składana jest oferta, sporządzone na formularzach stanowiących integralną część SWZ - Tom IV.

Jak stanowi pkt 17.2 SWZ, Formularze, o których mowa w pkt 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tych formularzach, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto i zgodnie z opisem w nich zawartym, uwzględniając wszystkie wymagania zawarte w SWZ. Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu - Tabeli Elementów Rozliczeniowych, a następnie wyliczyć wartość netto RAZEM odpowiednio dla danej grupy prac. Tak wyliczoną Wartość netto RAZEM należy przenieść do Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) i obliczyć WARTOŚĆ CAŁKOWITĄ. I podstawie wyliczonej WARTOŚCI CAŁKOWITEJ Wykonawca wyceni łączną wartość zamówienia, którą przeniesie do pkt 3 Formularza „Oferta” jako cenę ofertową. Na podstawie wyliczonej WARTOŚCI CAŁKOWITEJ Wykonawca wyceni koszt prawa opcji, o którym mowa w § 4 ust. 1a pkt 1 i pkt 2 PPU oraz łączną wartość zamówienia wraz z prawem Opcji

brutto, którą przeniesie do pkt 3 Formularza „Oferta” jako cenę ofertową. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER). Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych (TER). Przekroczenie któregokolwiek limitów (ilości) przedstawionych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych skutkować będzie odrzuceniem oferty. Przedmiot zamówienia objęty jest stawką podatku VAT 23 %.

W myśl pkt 17.3 SWZ, Przy wycenie Wykonawca winien przestrzegać zasad określonych w uwagach zamieszczonych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych (TER).

Zgodnie z pkt 17.4 SWZ, Każda cena jednostkowa zawarta w TER powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami SST.

Procentowy udział kosztów Zarządzania Kontraktem (Grupa 11) w łącznych kosztach Grup 1–12, zadeklarowany w ofercie może wynieść dla obu zadań maksymalnie 13,2%.

Na pytanie nr 23 o następującej treści: *Dot. Cz. 1 i Cz.2/ Prosimy o potwierdzenie, że Specjalista ds. utrzymania dróg, który zgodnie z SST jest osobą do kontaktu z Zamawiającym, przebywającą w POK, posiadającą pełną bieżącą wiedzę na temat Kontraktu oraz uprawnioną do podejmowania decyzji w zakresie działań na drogach objętych zamówieniem (w tym przekazywania wszelkich informacji, dysponowania brygadami interwencyjnymi oraz koordynacji prac związanych z bieżącym i zimowym utrzymaniem dróg), może pełnić jednocześnie funkcję dyżurnego ZUD. Zamawiający udzielił odpowiedzi: Zamawiający dopuszcza pełnienie funkcji dyżurnych ZUD przez członków Zespołu ds. Utrzymania Dróg z oczywistym zachowaniem regulacji wskazanych w Kodeksie Pracy. Dodatkowo pełnienie funkcji dyżurnych ZUD przez ww. osoby nie może wpłynąć na ich wiodącą funkcję określoną w SST Zarządzanie Kontraktem.*

W ramach postępowania zostały złożone oferty, w tym oferta Przystępującego.

Pismem z dnia 24 października 2025 r. Zamawiający wezwał Przystępującego, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących wyliczenia cen poszczególnych pozycji prac utrzymaniowych wyszczególnionych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych - w celu ustalenia, czy zaoferowana cena oraz jej istotne części składowe zawierają rażąco niską cenę oraz czy uwzględniają wszystkie wymagania zawarte w SWZ

Przystępujący pismem z dnia 19 listopada 2025 r. odpowiedział na ww. pismo, przedstawiając m.in. przyjęte założenia kalkulacyjne dla Grupy 11, w tym tabele dotyczące pozycji 2.1a „Utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktu” (obejmującą wyposażenie i utrzymanie siedziby POK oraz zatrudnienie i utrzymanie Zespołu ds. Utrzymania Dróg) a także tabele 1.1 i 2.1 stanowiące zbiorcze zestawienie przyjętych kosztów dla pozycji Zarządzanie Kontraktem oraz przyjęte założenia kalkulacyjne dla Grupy 11 dla zadania 2 Tczew, w tym tabele dotyczące pozycji 1.1a „Utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktu” (obejmującą wyposażenie i utrzymanie siedziby POK oraz zatrudnienie i utrzymanie Zespołu ds. Utrzymania Dróg) a także tabelę 1.1 stanowiącą zbiorcze zestawienie przyjętych kosztów dla pozycji Zarządzanie Kontraktem.

Przystępujący w zakresie części nr 1 w tabeli dotyczącej pozycji 2.1a „Utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktu” (obejmującą wyposażenie i utrzymanie siedziby POK oraz zatrudnienie i utrzymanie Zespołu ds. Utrzymania Dróg) wskazał łącznie 4,07 normy na mc w odniesieniu do kierownika, z-cy kierownika, specjalisty ds. utrzymania dróg oraz dyżurnego OUA.

Przystępujący w zakresie części nr 2 w tabeli dotyczącej pozycji 1.1a „Utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktu” (obejmującą wyposażenie i utrzymanie siedziby POK oraz zatrudnienie i utrzymanie Zespołu ds. Utrzymania Dróg) wskazał łącznie 1.74 normy na mc w odniesieniu do kierownika, z-cy kierownika oraz specjalisty ds. utrzymania dróg.

Zamawiającego w dniu 6 lutego 2026 r. poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty należącej do Przystępującego.

Izba zważyła, co następuje.

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

W drugiej kolejności, Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Następnie, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów

podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu nie doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, odwołanie podlega oddaleniu.

Izba stwierdziła, że niezasadny jest zarzut naruszenia art. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego.

Odwołujący podnosił, że Przystępujący zaoferował dostępność pracowników w Punkcie Obsługi Kontraktu w wymiarze niższym niż wymagany przez Zamawiającego w pkt 5.3 SST D-10.10.01z – Zarządzanie Kontraktem, a także nie uwzględnił w cenie jednostkowej prac z grupy 11 całości kosztów wykonania prac objętych tą grupą.

Izba na podstawie dokumentacji zamówienia, poczynionych ustaleń faktycznych oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, nie podzieliła stanowiska Odwołującego.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Zamawiający na podstawie ww. przepisu jest zobowiązany odrzucić ofertę, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Przez warunki zamówienia – zgodnie z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Treść warunków zamówienia, to przede wszystkim zawarty w opisie przedmiotu zamówienia katalog potrzeb i wymagań zamawiającego, które mają być zaspokojone w wyniku postępowania przez zawarcie i zrealizowanie z należytą starannością umowy. Treść oferty to jednostronne zobowiązanie wykonawcy do wykonania oznaczonego świadczenia, które zostanie zrealizowane na rzecz zamawiającego, jeśli oferta złożona przez wykonawcę zostanie uznana za najkorzystniejszą i zostanie z nim zawarta umowa.

Rzeczona niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi mieć charakter zasadniczy i nieusuwalny, dotyczyć powinna sfery niezgodności zobowiązania zamawianego w warunkach zamówienia oraz zobowiązania oferowanego w ofercie, tudzież polegać może na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami warunków zamówienia. Możliwe być winno także wskazanie i wykazanie na czym konkretnie niezgodność ta polega, co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi i ustalonymi fragmentami czy normami warunków zamówienia.

Istotne przy tym jest to, że dla zachowania zasad wyrażonych w art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, tj. zasady równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji, ocena oferty wykonawców względem wymagań zawartych w warunkach zamówienia musi odbywać się poprzez literalną interpretację tychże postanowień. Za niedopuszczalną, zdaniem Izby, uznać należy ocenę oferty wykonawcy, względem wymagań niewyartykułowanych przez zamawiającego, celów niewyrażonych przez zamawiającego czy niezdefiniowanych przez zamawiającego.

Odwołujący podnosił, że oferta Przystępującego nie zapewnia minimalnej, wymaganej przez Zamawiającego całodobowej obsady Punktu Obsługi Kontraktu, a tym samym pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia, bowiem liczba etatów jaką przyjął Przystępujący w zakresie obsady Zespołu ds. Utrzymania Dróg przeznaczonych do prowadzenia Punktu Obsługi Kontraktu jest niższa od minimalnej obsady wymaganej przez Zamawiającego.

Zdaniem Odwołującego, w przypadku części nr 1 liczba ta (4,07) jest niższa o 1,24 etatu od minimalnej obsady wynoszącej 5,31 etatu, wynikającej z wymogów SST 10.10.01z oraz przedstawionych przez Odwołującego obliczeń. W odniesieniu do części nr 2 liczba ta (1,74) jest niższa o 3,57 etatu od minimalnej obsady wynoszącej 5,31 etatu, wynikającej z wymogów SST 10.10.01z oraz przedstawionych przez Odwołującego obliczeń.

W ocenie Odwołującego, skoro z wyjaśnień wykonawcy wynika, że koszty personelu Zespołu ds. Utrzymania Dróg zostały w istotnej części uwzględnione w kalkulacji Grupy 10, to takie działanie stanowi niedopuszczalny zakaz przeliczenia kosztów między poszczególnymi TER, określony w pkt 17.2 IDW, a w konsekwencji skutkuje przekroczeniem maksymalnego udziału procentowego dopuszczonego dla Grupy 11 w relacji do łącznych kosztów Grup 1–12 (13,2%).

Jako że zarzuty odwołania w odniesieniu do części nr 1 oraz części nr 2 postępowania są tożsame, skład orzekający odniesie się łącznie do ww. zarzutów, chyba że z treści niniejszego uzasadnienia będzie wynikać inaczej.

W pierwszej kolejności Izba wskazuje, że cała argumentacja Odwołującego opiera się na twierdzeniu jakoby Przystępujący zagwarantował zbyt małą liczbę etatów w zakresie całodobowej obsady Punktu Obsługi Kontraktu. Tymczasem zarówno pismo z dnia 19 listopada 2025 r. - „Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny”, jak i szczegółowe kalkulacje złożone wraz z ww. pismem nie referują do etatów, tylko do kosztów wykonania prac objętych daną grupą prac, gdzie

wskazano koszty bezpośrednie w postaci robocizny, sprzętu, materiału, a także koszty pośrednie (od robocizny, sprzętu, inne) oraz zysk.

Jak wyjaśnił Przystępujący, w szczegółowych kalkulacjach złożonych Zamawiającemu wraz z „Wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny” dla grupy 11 norma robocizny kierownika wynosi 0,58 na miesiąc. Jest to część (tj. 58/100) całkowitego kosztu tego stanowiska w miesiącu, przypisana bezpośrednio do grupy prac nr 11 na podstawie SST D-10.10.01z, a nie wymiar etatu kierownika, jak błędnie przyjmuje Odwołujący. Przystępujący wyjaśniał dalej, że powyższa norma robocizny (0,58% całości kosztów/miesiąc) odpowiada rzeczywistemu zaangażowaniu rzeczowemu i czasowemu na potrzeby wykonania prac z grupy 11 w ujęciu rocznym, zgodnie z doświadczeniem Przystępującego i informacjami zawartymi w dokumentach zamówienia (w ramach utrzymania zimowego prace wykonywane są przez ok. 5 miesięcy/rok, a w pozostałym zakresie – 7 miesięcy/rok, co w przeliczeniu daje 0,58 / miesiąc dla prac z grupy 11).

Izba wskazuje, że obowiązkiem każdego z wykonawców było przypisanie kosztów bezpośrednio związanych z wykonaniem danej pozycji do cen jednostkowych tej pozycji. Wynika to w szczególności też z opisu pod każdą z tabeli elementów rozliczeniowych, zgodnie z którym „cena za jednostkę obejmuje wszystkie składniki kosztów, a także inne czynności opisane w SST” oraz postanowień IDW: „17.3. Przy wycenie Wykonawca winien przestrzegać zasad określonych w uwagach zamieszczonych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych (TER). 17.4. Każda cena jednostkowa zawarta w TER powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami SST.” Użyte pkt. 17.4 IDW pojęcie „kosztu wykonania danej pozycji” oznacza koszt wykonania czynności, jakie zgodnie z wymaganiami Zamawiającego należy wykonać w celu realizacji prac objętych daną pozycją.

Ponadto, stosownie do pkt 5.5.2 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej - D-66.01.00 ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH, kierownik do spraw utrzymania dróg wykonuje szereg czynności nadzorczych bezpośrednio związanych z zimowym utrzymaniem dróg, a więc prac z grupy 10. Zgodnie z wymaganiami Zamawiającego (pkt 17.4 IDW) każda cena jednostkowa, w tym także cena jednostkowa prac z grupy 10 (zimowe utrzymanie dróg) winna zawierać całość kosztów związanych z jej wykonaniem. Skoro więc pracą związaną z zimowym utrzymaniem dróg są również czynności nadzoru i innych prac wykonywanych przez Zespół ds. Utrzymania Dróg, to koszty tych czynności powinny być ujęte w cenach jednostkowych prac z grupy 10. Ponadto zgodnie ze Specyfikacją SST D-66.01.00 Zimowe Utrzymanie Dróg, pkt 1.4.29 – Kontrola drogi w zakresie ZUD, dotyczącą prac z grupy 10, Zamawiający zezwolił, aby kontrola drogi w zakresie ZUD (tj. praca z grupy 10) odbywała się w ramach codziennego patrolowania dróg (grupa 11). Równocześnie Zamawiający dopuścił (odpowiedź na pytanie nr 23), aby członkowie Zespołu ds. Utrzymania mogli pełnić jednocześnie funkcje dyżurnych ZUD (z poszanowaniem prawa pracy), tj. wykonywać prace z grupy 10.

Dlatego też Izba podziela stanowisko Przystępującego, że uwzględniając zakres czynności niezbędnych do wykonania w ramach grupy 10, przypisanie kosztów np. kierownika utrzymania w całości do grupy 11, byłoby nieprawidłowe i niezgodne z wymaganiami Zamawiającego.

Uwzględniając powyższe, rację należy przyznać Przystępującemu, że stosując się do wymagania z pkt 17.4 IDW (Każda cena jednostkowa zawarta w TER powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami SST.), wykonawca w cenie jednostkowej prac z grupy 11 uwzględnił koszty wykonania prac odnoszących się i należących tylko do tej grupy robót. Jednocześnie koszty wykonania prac niezwiązane bezpośrednio z grupą 11 (a wykonywane np. przez Pracowników Zespołu ds. Utrzymania Dróg w ramach utrzymania zimowego dróg zgodnie z pkt 5.3 SST D-66.01.00 – „Zimowe utrzymanie dróg krajowych”) zostały uwzględnione w kalkulacji cen jednostkowych prac grupy 10, których bezpośrednio dotyczą. Dlatego też Przystępujący uwzględnił w grupie 10 wyłącznie prace dotyczące grupy 10, a nie grupy 11; podobnie w grupie 11 uwzględnił prace dotyczące tylko bezpośrednio tej grupy.

Reasumując, należy stwierdzić, że wykonawca musiał w danej cenie jednostkowej uwzględnić całkowity koszt wykonania danej pozycji, w szczególności w cenie jednostkowej musiały zostać ujęte wszystkie koszty wykonania danej pozycji i nie było dopuszczalne przerzucanie kosztów do innych pozycji. Tak też uczynił Przystępujący. Izba uznaje za prawidłowe stanowisko Przystępującego, iż zgodnie z warunkami zamówienia, właściwym sposobem kalkulacji cen jednostkowych jest przypisanie kosztów wykonania poszczególnych czynności do tych pozycji kosztorysowych, w ramach których czynności te są faktycznie wykonywane. Biorąc pod uwagę powyższe, w szczególności wyjaśnienia Przystępującego nie sposób twierdzić, że doszło do przekroczenia któregoś z limitów (ilości) przedstawionych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych.

Tym samym ocena przez Odwołującego wyjaśnień Przystępującego, względem wymagań niemających odzwierciedlenia w dokumentach zamówienia, jest nieprawidłowa. Ponadto, Izba wskazuje, że z treści wyjaśnień złożonych przez Przystępującego nie można wyinterpretować oświadczenia woli świadczącego o tym, że Przystępujący zaferował dostępność pracowników w Punkcie Obsługi Kontraktu w wymiarze niższym niż określony przez

Zamawiającego.

W ocenie Izby niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, która to stanowi obligatoryjną przesłankę odrzucenia oferty z postępowania o udzielenie zamówienia, zachodzi, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada pod względem przedmiotu zamówienia ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom. Odwołujący nie wykazał, aby Zamawiający był zobligowany do odrzucenia oferty Przystępującego, na podstawie wymagań, które zostały zawarte w SWZ. Należy przypomnieć, że wykonawca dokonuje analizy treści postanowień SWZ, kierując się ich literalną wykładnią. Ta wykładnia zastosowana w analizowanym stanie faktycznym stoi w sprzeczności z wykładnią zastosowaną przez Odwołującego. Tym samym Izba uznała zarzut Odwołującego za bezzasadny.

Reasumując, skład orzekający doszedł do przekonania, że nie naruszono przepisów wskazanych przez Odwołującego w odwołaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....