

WYROK

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Martyna Mieszkowska
Katarzyna Odrzywolska
A.O. – Baran

Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 lutego 2026 r. przez:

A) wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Trakcja S.A. z siedzibą w Warszawie, AKCINE BENDROVE „KAUNO TILTAI” z siedzibą w Konwie (KIO 920/26),

B) wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. (KIO 924/26),

w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie,

przy udziale uczestników po stronie odwołującego:

A) wykonawcy Budimex S.A. z siedzibą w Warszawie w sprawie o sygn. akt KIO 920/26, KIO 924/26;

B) wykonawcy Mostostal Warszawa S.A. z siedzibą w Warszawie w sprawie o sygn. akt KIO 924/26,

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A) wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Mirbud S.A. z siedzibą w Skierniewicach, Budpol Sp. z o.o. z siedzibą w Częstochowie w sprawie o sygn. akt KIO 920/25, KIO 924/25,

B) wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. w sprawie o sygn. akt KIO 920/26,

orzeka:

KIO 920/26

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Trakcja S.A. z siedzibą w Warszawie, AKCINE BENDROVE „KAUNO TILTAI” z siedzibą w Konwie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Trakcja S.A. z siedzibą w Warszawie, AKCINE BENDROVE „KAUNO TILTAI” z siedzibą w Konwie tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika ww. wykonawców, kwotę 3 600,00 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,

2.2. zasądza od wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Trakcja S.A. z siedzibą w Warszawie, AKCINE BENDROVE „KAUNO TILTAI” z siedzibą w Konwie na rzecz zamawiającego kwotę 3 600,00 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

KIO 924/26

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika ww. wykonawców, kwotę 3 600,00 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,

2.2. zasądza od wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. na rzecz zamawiającego kwotę 3 600,00 zł 00 gr (trzy

tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:.....

.....

.....

Sygn. akt: KIO 920/26

KIO 924/26

UZASADNIENIE

Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie (dalej: „zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Projekt i budowa autostrady A2 od węzła "Biała Podlaska" do gr. państwa; odcinek XI od km ok. 641+011 do węzła „Dobryń” (z węzłem) w km ok. 650+287” (numer postępowania: O/WA.D-3.2410.1.2024). Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 11 grudnia 2024 r. pod numerem 757972-2024.

KIO 920/26

W dniu 27 lutego 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie: Trakcja S.A. z siedzibą w Warszawie, AKCINE BENDROVE „KAUNO TILTAI” z siedzibą w Konwie (dal „odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności Zamawiającego z dnia 17 lutego 2026 roku polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego złożonej w Postępowaniu na podstawie art. 226 ust 1 pkt 5 p.z.p.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust 1 pkt 5 p.z.p. w związku z art. 16 pkt. 1) i 2) p.z.p., poprzez błędne przyjęcie, iż oferta odwołującego złożona w postępowaniu jest niezgodna z warunkami zamówienia obowiązującymi w Postępowaniu, co jednocześnie stanowiło naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości prowadzenia Postępowania,
2. art. 223 ust. 1 p.z.p. w związku z art. 16 pkt. 1) i 2) p.z.p., poprzez zaniechanie pełnego wyjaśnienia oferty odwołującego, w szczególności poprzez uniemożliwienie przeprowadzenia jej wyjaśnienia w zakresie analogicznym do wyjaśnień przeprowadzonych przez pozostałych wykonawców biorących udział w Postępowaniu, w tym w szczególności Konsorcjum w składzie: Mirbud S.A. z siedzibą w Skierniewicach oraz Budpol sp. z o.o. z siedzibą w Częstochowie („Konsorcjum Mirbud”) czy też Konsorcjum w składzie: PORR SA z siedzibą w Warszawie oraz P.H.U.B P.P. z siedzibą w Drelowie („Konsorcjum Porr”), co jednocześnie stanowiło naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości prowadzenia postępowania,
3. art. 223 ust. 1 p.z.p. w związku z art. 16 pkt. 1) i 2) p.z.p., poprzez dopuszczenie do takiego sposobu wyjaśnienia oferty przez Konsorcjum Mirbud czy też Konsorcjum Porr, który w konsekwencji spowodował zmianę ofert tych wykonawców już po ich złożeniu, co jednocześnie stanowiło naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości prowadzenia postępowania,
4. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) p.z.p. w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 p.z.p. w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c) p.z.p. w zw. z art. 16 pkt. 1) i 2) p.z.p., poprzez zaniechanie wykluczenia z Postępowania Konsorcjum Mirbud, ze względu na fakt, iż spółka Mirbud S.A. jest podmiotem, wobec którego wydano ostateczną decyzję administracyjną o naruszeniu obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska oraz wymierzono tą decyzją karę pieniężną, a składając w postępowaniu dokument JEDZ spółka Mirbud S.A. zataiła ten fakt przed Zamawiającym tym samym wprowadzając go w błąd co do okoliczności mających istotne znaczenie dla oceny oferty tego wykonawcy i decyzji podejmowanych przez Zamawiającego w Postępowaniu.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego złożonej w Postępowaniu i dokonanie ponownej oceny ofert w Postępowaniu, a w konsekwencji:

(a) dokonanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w Postępowaniu,

(b) wykluczenie Konsorcjum Mirbud z Postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) p.z.p. w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 p.z.p. w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c) p.z.p. w zw. z art. 16 pkt. 1) i 2) p.z.p.,

Ponadto, wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentacji postępowania.

W uzasadnieniu odwołania odwołujący stwierdził, że: „ (...) W ocenie Odwołującego odrzucenie jego oferty na powyższej podstawie jest niezasadne i nie odzwierciedla rzeczywistego stanu sprawy. Odpowiedź Odwołującego na pytanie nr 54 stanowiła odzwierciedlenie wiążących ograniczeń wynikających z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

(„ZRID”) oraz zatwierdzonego projektu budowlanego („Projekt Budowlany”) – włączonych do dokumentacji Postępowania jako dokumenty wiążące – nie zaś potwierdzenie niezgodności treści oferty z wymaganiami Zamawiającego. W konsekwencji Odwołujący nie zgadza się ze stanowiskiem Zamawiającego wyrażonym w Zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej z 17 lutego 2026 roku (...) Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy p.z.p., uzasadniając swoją decyzję wyłącznie stwierdzoną rozbieżnością pomiędzy parametrami konstrukcji nawierzchni miejsc postojowych MOP wskazanymi przez Odwołującego a wymaganiami PFU określonymi w pkt 2.1.17.2.2. Zamawiający całkowicie pominął przy tym okoliczność, że rozwiązanie przyjęte przez Odwołującego było w pełni zgodne z zatwierdzonym Projektem Budowlanym, objętym decyzją ZRID, który na mocy zmiany SWZ nr 9 został włączony do dokumentacji Postępowania jako dokument wiążący. Istota rozbieżności polega na tym, że PFU, w pkt. pkt 2.1.17.2.2 określał dla miejsc postojowych na terenie MOP kategorię ruchu KR5 oraz nawierzchnię sztywną, podczas gdy zatwierdzony decyzją ZRID Projekt Budowlany – włączony do dokumentacji Postępowania na mocy zmiany SWZ nr 9 – przewidywał w tych samych lokalizacjach nawierzchnię podatną o kategoriach ruchu. KR4 (dla miejsc postojowych pojazdów ciężarowych) i KR1 (dla miejsc postojowych pojazdów osobowych). Odwołujący, działając w sposób racjonalny i w oparciu o całokształt dokumentów Postępowania i wytycznych Zamawiającego, przyjął konstrukcję nawierzchni zgodną z decyzją ZRID i zatwierdzonym Projektem Budowlanym. (...) stwierdzona rozbieżność nie wynikała z błędu ani zaniedbania Odwołującego, lecz z wewnętrznej niespójności dokumentacji Postępowania, za którą wyłączną odpowiedzialność ponosi Zamawiający. (...) Z hierarchii tej wynika, że wymagania PFU mają pierwszeństwo przed rozwiązaniami przyjętymi w Projekcie Budowlanym. Zamawiający wskazał jednak jednocześnie, że wszelkie zmiany w stosunku do rozwiązań Projektu Budowlanego mogą być wprowadzane wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie powodują konieczności zmiany decyzji ZRID - co do zasady dopuszczalne są jedynie zmiany nieistotne, które nie wywołują również skutków środowiskowych. Z powyższego wynika nieusuwalna rozbieżność w dokumentacji Postępowania: PFU wymagał zastosowania nawierzchni sztywnej KR5 na miejscach postojowych MOP, podczas gdy Projekt Budowlany zatwierdzony decyzją ZRID – włączony do SWZ jako dokument wiążący – przewidywał w tych samych lokalizacjach nawierzchnię podatną o kategoriach ruchu KR4 i KR1. Jednoczesne spełnienie obu tych wymagań jest obiektywnie niemożliwe. Wdrożenie wymagania PFU w zakresie konstrukcji KR5 o nawierzchni sztywnej wiązałoby się z dużym prawdopodobieństwem ze zmianą rozwiązań zamieszczonych w treści zatwierdzonego Projektu Budowlanego, co – przy braku możliwości uzyskania zamiennych decyzji ZRID i przy jednoczesnym zakazie istotnych odstępień – było obiektywnie niemożliwe. Odwołujący nie był zatem podmiotem uprawnionym do samodzielnego usunięcia tej niespójności, a odpowiedzialność za jej powstanie spoczywa wyłącznie na Zamawiającym jako autorze dokumentacji Postępowania. W konsekwencji Odwołujący znalazł się w sytuacji, w której spełnienie wymagań PFU w zakresie konstrukcji nawierzchni miejsc postojowych MOP wymagałoby zmiany decyzji ZRID, której uzyskanie zostało przez samego Zamawiającego wprost wykluczone. Stwierdzona przez Zamawiającego niezgodność nie wynikała zatem z woli, błędu ani zaniedbania Odwołującego, lecz z obiektywnej niemożności jednoczesnego spełnienia wzajemnie sprzecznych wymagań dokumentacji zamówienia. Wskazanie przez Odwołującego rozwiązania przyjętego do wykonania zgodnego z zatwierdzonym Projektem Budowlanym było zatem konsekwencją ograniczeń wynikających z dokumentacji przetargowej i decyzji administracyjnych, a nie dowolną modyfikacją treści oferty. (...) Zgodnie z obowiązującymi zasadami p.z.p. oferta powinna być oceniana z uwzględnieniem kompletności i spójności całej dokumentacji zamówienia, a nie wyłącznie przez pryzmat jednego z wzajemnie sprzecznych dokumentów. (...) Jednocześnie stanowisko Zamawiającego wyrażone w uzasadnieniu odrzucenia oferty, zgodnie z którym wszelkie działania mające na celu zmianę wyjaśnień Odwołującego „mogłyby nosić znamiona negocjacji kształtu oferty” jest bezzasadne. Wezwanie do dodatkowych wyjaśnień w trybie art. 223 ust. 1 p.z.p. nie stanowi negocjacji treści oferty, lecz realizację ustawowego uprawnienia Zamawiającego do ustalenia rzeczywistej treści złożonej oferty. W świetle powyższego, w sytuacji, w której rozbieżność w odpowiedzi Odwołującego na pytanie nr 54 wynikała wyłącznie z odmienności wymagań zawartych w dokumentach postępowania sporządzonych przez samego Zamawiającego, obowiązkiem Zamawiającego było skierowanie do Odwołującego dodatkowego wezwania do wyjaśnień w trybie art. 223 ust. 1 p.z.p. celem ustalenia rzeczywistej treści oferty, a nie automatyczne przypisanie Odwołującemu niezgodności oferty z warunkami zamówienia i jej odrzucenie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5 p.z.p. Potwierdzeniem dopuszczalności takiego działania jest fakt, że Zamawiający wielokrotnie stosował analogiczny instrument wobec innych wykonawców umożliwiając im doprecyzowanie odpowiedzi w kolejnych turach wyjaśnień. (...) Zamawiający naruszył zasadę równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji, o których mowa w art. 16 p.z.p., stosując niejednolite standardy oceny i wyjaśniania treści ofert wobec poszczególnych wykonawców. W szczególności Zamawiający umożliwił Konsorcjum Mirbud oraz Konsorcjum Porr wielokrotne doprecyzowywanie i korygowanie odpowiedzi niezgodnych z wymaganiami PFU lub SWZ w ramach kolejnych tur wyjaśnień, podczas gdy wobec Odwołującego, znajdującego się w analogicznej sytuacji, Zamawiający poprzestał na stwierdzeniu niezgodności odpowiedzi z PFU i odrzuceniu oferty, bez umożliwienia analogicznego wyjaśnienia lub doprecyzowania stanowiska. (...)

z dokumentów wynika, że Konsorcjum Mirbud w pierwotnych wyjaśnieniach również wskazało konstrukcję odmienną od wymaganej w PFU, a nawet w PB. W przypadku Odwołującego Zamawiający poprzestał natomiast na stwierdzeniu niezgodności z PFU i odrzuceniu oferty, nie umożliwiając analogicznego doprecyzowania stanowiska w kontekście rozbieżności pomiędzy Projektem Budowlanym objętym decyzją ZRID a wymaganiami PFU. (...) Analogiczne naruszenie zasady równego traktowania wykonawców miało miejsce w odniesieniu do wyjaśnień Konsorcjum Mirbud dotyczących konstrukcji nawierzchni dróg dojazdowych. Również w tym zakresie Zamawiający zastosował odmienne standardy oceny wobec poszczególnych wykonawców, umożliwiając Konsorcjum Mirbud wielokrotne doprecyzowywanie odpowiedzi niezgodnych z wymaganiami PFU, podczas gdy wobec Odwołującego, znajdującego się w porównywalnej sytuacji, takiej możliwości nie przewidziano. Zamawiający zaniechał bowiem ostatecznego wyjaśnienia kwestii konstrukcji miejsc postojowych na MOP, pomimo, iż inne kwestie wyjaśniał wielokrotnie. Tymczasem ta właśnie kwestia stała się podstawą do odrzucenia oferty Odwołującego – jest to zatem oczywisty przykład, iż wobec analogiczne przypadków wątpliwości Zamawiającego dotyczących ofert złożonych przez wykonawców stosowano różne standardy wyjaśniania i badania ofert. Jest to sytuacja, która oczywiście narusza zasadę równego traktowania wykonawców. (...) pomimo faktu, że rozbieżności dotyczyły treści oferty, a nie jedynie jej wyjaśnienia, Zamawiający umożliwił Konsorcjum Mirbud skorygowanie błędnie przyjętych założeń. Takie działanie pozostaje w sprzeczności z art. 223 ust. 1 p.z.p. oraz utrwalonym orzecznictwem KIO, zgodnie z którym wyjaśnienia nie mogą prowadzić do modyfikacji treści oferty ani zastępowania elementów niezgodnych z dokumentacją zamówienia nowymi. W sytuacji gdy oferta zawiera rozwiązania sprzeczne z PFU, Zamawiający ma obowiązek jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p., a nie umożliwiania jej uzupełniania lub poprawiania. Pomimo tego Zamawiający umożliwił Konsorcjum Mirbud skorygowanie udzielonej odpowiedzi, pomimo stwierdzenia niezgodności z PFU, co prowadzi do nierównego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji określonej w art. 16 p.z.p. (...) Kolejnym przejawem nierównego traktowania wykonawców jest sposób, w jaki Zamawiający potraktował odpowiedź Konsorcjum Porr dotyczącą zakresu pali CFA dla obiektu MA-PZD-WA 94 udzieloną w II i III turze pytań. (...) Zamawiający skierował 9 września 2025 roku do Konsorcjum Porr wezwanie do złożenia dodatkowych wyjaśnień, w tym do udzielenia odpowiedzi na pytanie nr 11 tj: „Czy i w jaki sposób Wykonawca w swojej Ofercie uwzględnił konieczność zapewnienia zaplecza laboratoryjnego dla Zamawiającego zgodnie z pkt. 1.2.3.4 PFU? Proszę o podanie założonego kosztu netto.” W odpowiedzi na powyższe pytanie złożone pismem z 29 września 2025 roku Konsorcjum Porr całkowicie pominęło zmianę Specyfikacji Warunków Zamówienia nr 6 poz. 21, która modyfikowała wymagania dotyczące zaplecza laboratoryjnego dla Zamawiającego. Konsorcjum Porr odniosło się zatem do nieaktualnego stanu wymagań, co oznacza, że nie potwierdziło zgodności swojej oferty z obowiązującym brzmieniem SWZ. Ponadto złożone wyjaśnienia nie zawierały jednoznacznego wskazania kosztu netto zaplecza laboratoryjnego dla Zamawiającego, przyjętego w ofercie w oparciu o PFU i SWZ nr 6 poz. 21. Odpowiedź Konsorcjum Porr nie usuwa zatem powstałych wątpliwości, lecz je pogłębia, potwierdzając, że wykonawca nie wykazał zgodności treści oferty z wymaganiami Zamawiającego, co – zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. – obliuguje Zamawiającego do jej odrzucenia. (...) W związku z powyższym w toku Postępowania doszło do naruszenia następujących przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych: art. 16 p.z.p. (poprzez nierówne traktowanie wykonawców oraz naruszenie zasady przejrzystości postępowania), art. 223 ust. 1 p.z.p. (poprzez umożliwienie wybranym wykonawcom faktycznej modyfikacji treści oferty pod pozorem wyjaśnień, przy jednoczesnym pozbawieniu Odwołującego analogicznej możliwości), oraz art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. (bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego przy jednoczesnym zaniechaniu odrzucenia ofert innych wykonawców, których odpowiedzi wykazywały niezgodności z wymaganiami SWZ). (...) Pytanie dotyczyło zatem jedynie konstrukcji „przyjętej do wykonania”. Tak sformułowane pytanie nie obejmowało swoim zakresem ani sposobu kalkulacji ceny ofertowej, ani deklaracji zgodności przyjętych rozwiązań z poszczególnymi dokumentami postępowania. Zakres żądanych wyjaśnień był jednoznacznie ograniczony do aspektu technicznego – identyfikacji kategorii ruchu i warstw konstrukcyjnych – i wyłącznie w tych granicach odpowiedź Odwołującego mogła być oceniana przez Zamawiającego. Przyjęcie przez Zamawiającego, że odpowiedź na pytanie o charakterze wyłącznie technicznym ujawnia nieusuwalną niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, stanowi niedopuszczalne rozszerzenie zakresu oceny poza granice wyznaczone treścią zadanego pytania i prowadzi do naruszenia art. 223 ust. 1 p.z.p. oraz art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. (...) Konsorcjum Mirbud przedstawiło Zamawiającemu informacje obiektywnie nieprawdziwe w zakresie dotyczącym podstaw do wykluczenia Mirbud S.A. z postępowania i przemilczało fakt wydania względem wykonawcy decyzji administracyjnej w przedmiocie naruszenia obowiązków z zakresu ochrony środowiska. Konsorcjum Mirbud w pełni zdawało sobie więc sprawę z faktu nałożenia na Mirbud S.A. kary. Mając to na uwadze, działanie Mirbud S.A. przy składaniu informacji co do braku podstawy wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2) lit. c) p.z.p. wypełnia znamiona przedstawienia informacji wprowadzającej w błąd zamawiającego w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa. Wykonawca jako profesjonalista w swojej branży, winien dochować należytej staranności przy przedstawianiu informacji mających wpływ na decyzje Zamawiającego, w szczególności co do informacji na temat potencjalnych podstaw wykluczenia.”

Izba ustaliła, iż spełniły się przesłanki wskazane w art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody w wyniku uchybienia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 17 lutego 2026 r. (przekazanie informacji o odrzuceniu oferty odwołującego oraz informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 27 lutego 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 20 000,00 złotych (został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 2 kwietnia 2026 r. wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2026 r. Konsorcjum Porr złożyło pismo procesowe, w którym wskazał, że odwołanie powinno podlegać oddaleniu.

W dniu 2 kwietnia 2026 r. Konsorcjum Mirbud złożyło pismo procesowe, w którym wniosło o oddalenie odwołania w całości.

KIO 924/26

W dniu 27 lutego 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej złożyli wykonawcy wspólnie ubiegających się o zamówienie: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.H.U.B. P.P. z siedzibą w Drelowie (dalej: „odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności i zaniechania zamawiającego polegające na dokonaniu czynności badania i oceny oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MIRBUD S.A. Budpol Sp. z o.o. w sposób naruszający przepisy PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum MIRBUD jako niezgodnej z SWZ a w konsekwencji, nieprawidłowy wybór oferty Konsorcjum MIRBUD jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1. art. 226 ust. 1 pkt 5) PZP zw. z art. 218 ust. 2 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum MIRBUD jako niezgodnej z warunkami zamówienia w zakresie wymagań wynikających z warunków zamówienia określonych w Tomie III Program Funkcjonalno-Użytkowy oraz Projekcie Architektoniczno-Budowlanym – Tom 1 Branża Drogowa co do konstrukcji nawierzchni dróg obsługujących tereny przyległe do autostrady, podczas gdy z wyjaśnień Konsorcjum MIRBUD z 16.10.2025 r. jednoznacznie wynika, że uwzględnił on w ofercie i zamierza on zastosować rozwiązania dotyczące konstrukcji nawierzchni, które nie odpowiadają wymaganiom określonym w ww. dokumentach zamówienia, co stanowi o niezgodności oferty Konsorcjum MIRBUD z warunkami zamówienia.

2. art. 223 ust. 1 PZP w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) PZP w zw. z art. 218 ust. 2 PZP w zw. z 16 pkt. 1 i 2 PZP poprzez prowadzenie przez zamawiającego z Konsorcjum MIRBUD niedozwolonych negocjacji treści oferty (wezwanie zamawiającego z 7.11.2025 r. oraz odpowiedź Konsorcjum MIRBUD z 14.11.2025 r.) w zakresie jej zgodności z treścią warunków zamówienia (co do wymagań wynikających z dokumentów zamówienia) określonych w Tomie III Program Funkcjonalno-Użytkowy oraz Projekcie Budowlanym – Tom 1 Branża Drogowa co do konstrukcji nawierzchni dróg obsługujących tereny przyległe do autostrady z naruszeniem zasady równego traktowania wykonawców oraz zachowania uczciwej konkurencji;

zarzut wynikowy:

3. art. 239 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP oraz w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) PZP oraz art. 223 ust. 1 PZP poprzez wybór oferty Konsorcjum MIRBUD jako oferty najkorzystniejszej, pomimo że oferta ta powinna podlegać odrzuceniu jako niezgodna z warunkami zamówienia, a Zamawiający prowadził z konsorcjum MIRBUD niedozwolone negocjacje treści oferty w zakresie jej zgodności z treścią warunków zamówienia (co do wymagań wynikających z dokumentów zamówienia) z naruszeniem zasady równego traktowania wykonawców oraz zachowania uczciwej konkurencji.

Odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą („KIO”) niniejszego odwołania i jego uwzględnienie;

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania, a także dowodów opisanych szczegółowo w treści niniejszego odwołania oraz dowodów, które zostaną powołane i przedłożone na rozprawie;

3. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności z dnia 17.02.2026 r. polegającej na wyborze jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum MIRBUD;

4. nakazanie Zamawiającemu przeprowadzenia ponownego procesu badania i oceny ofert złożonych w Postępowaniu, w tym nakazanie Zamawiającemu odrzucenie oferty Konsorcjum MIRBUD jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania odwołujący stwierdził, że: „(...)Zamawiający wybrał ofertę Konsorcjum MIRBUD jako najkorzystniejszą, co oznacza że zaakceptował wyjaśnienia z 14.11.2025, w który Konsorcjum MIRBUD zmieniło swoje pierwotne wyjaśnienia, tylko po to aby „usunąć” ewidentną niezgodność z warunkami zamówienia. Powyższe

zachowanie Zamawiającego i Konsorcjum MIRBUD jest typowym przykładem prowadzenia niedozwolonych na gruncie art. 223 ust. 1 PZP negocjacji pomiędzy zamawiającym i wykonawcą dotyczących treści złożonej oferty. Z wyjaśnień Konsorcjum MIRBUD z 16.10.2025 tj. Tabeli 2.1 wynika wprost, jakie rodzaje nawierzchni Konsorcjum MIRBUD wycenił (jaką nawierzchnię zamierza wykonać dla danej drogi opisanej w tej tabeli), co świadczy również o objętym ofertą sposobie spełnienia świadczenia, a przedmiot świadczenia (co do typów nawierzchni danej drogi) jest niezgodny z warunkami zamówienia określonymi w pkt. 1.1.3.2 PFU, tabela 02 oraz Projektem Architektoniczno-Budowlanym Tom 1 – Branża drogowa, pkt. 7, tabela nr 7. W związku z tym twierdzenia zawarte w wyjaśnieniach złożonych przez Konsorcjum MIRBUD dnia 14.11.2025 r., będących odpowiedzią na trzecie wezwanie Zamawiającego, stanowią próbę dostosowania treści złożonej oferty do wymagań wynikających wprost i w sposób jednoznaczny z dokumentacji postępowania. Potwierdzają jednocześnie, że Konsorcjum MIRBUD w trakcie konstruowania i wyceny oferty pominęło zmianę SWZ dokonaną przez Zamawiającego dnia 18.06.2025 r. (Zmiana nr 9). (...) Wbrew twierdzeniu Konsorcjum MIRBUD pytania Zamawiającego nie dotyczyły wyłącznie „kosztów”, ale „zgodności treści oferty z warunkami zamówienia”, na co wskazuje przywołana powyżej treść wezwania z 09.10.2025 r. Co więcej, z treści wezwań Zamawiającego wynika jednoznacznie, że Zamawiający chciał ustalić nie tylko „koszt”, ale też „przedmiot świadczenia”, czyli co *de facto* wykonawca wycenił w ofercie.

2.13. Z tego powodu, w wezwaniu 09.09.2025 r. Zamawiający w pytaniu nr 2 prosił o:

*Proszę o podanie założonego kosztu netto konstrukcji nawierzchni osobno dla każdej drogi z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje konstrukcji nawierzchni. Z odpowiedzi Konsorcjum MIRBUD miały wynikać zatem nie tylko „koszty”, ale również to, jakie rodzaje konstrukcji nawierzchni zostały uwzględnione w ofercie dla każdej drogi z osobna, a więc sposób realizacji świadczenia. Poprawnie udzielona odpowiedź na pytanie pozwoliłaby Zamawiającemu zweryfikować nie tylko „założenia co do kosztów”, ale również ocenić, jakie rodzaje konstrukcji nawierzchni dla każdej z dróg wykonawca oferuje. Z PFU, pkt. 1.1.3.2. tabela 02 oraz w Projekcie Architektoniczno-Budowlanym przewidziano bowiem różne rodzaje nawierzchni dla różnych dróg – odpowiedź na pytanie nr 2 pozwalała zatem zweryfikować, czy oferta Konsorcjum MIRBUD, w tym właśnie zakresie, jest zgodna z warunkami zamówienia. W tym miejscu należy zauważyć, że odpowiedź Konsorcjum MIRBUD na pytanie nr 2 z wezwania z 09.09.2025 r. nie była wyczerpująca. Wykonawca, w załączniku nr 2 do wyjaśnień z 29.09.2025 r. wyszczególnił nazwy dróg (zgodnie z tabelą 02 z pkt. 1.1.3.2 PFU), ale podał wyłącznie zbiorcze koszty wykonania danej drogi, bez wymaganego przez Zamawiającego *podziału na poszczególne rodzaje konstrukcji nawierzchni*. To również spowodowało, że Zamawiający skierował do Konsorcjum Mirbud kolejne wezwanie, z 09.10.2025 r. gdzie ponownie wyraził swoje oczekiwanie co do tego, że wykonawca w odpowiedzi uwzględni podział *na poszczególne rodzaje konstrukcji nawierzchni tych dróg, tj. osobno dla dróg o nawierzchni mineralno-asfaltowej, podwójnym powierzchniowym utrwaleniu, z płyt betonowych ażurowych*. Z kolei z już bardziej szczegółowej odpowiedzi Konsorcjum MIRBUD w piśmie z 16.10.2025 – a dokładnie z Załącznika nr 2.1 do wyjaśnień wynikało, że wykonawca oferuje rozwiązania co do konstrukcji nawierzchni dla 5 dróg, które są niezgodne z wymaganiami co do konstrukcji nawierzchni opisanymi w PFU oraz Projekcie Architektoniczno-Budowlanym. 2.19. Tę niezgodność Zamawiający próbował konwalidować kierując do Konsorcjum MIRBUD trzecie z kolei wezwanie, z dnia 07.11.2025 r. Liczba wezwań oraz odpowiedzi Konsorcjum MIRBUD świadczy nie tylko o prowadzeniu przez Zamawiającego z tym wykonawcą niedozwolonych negocjacji (art. 223 ust. 1 PZP), które miałyby prowadzić do zmiany wcześniej złożonego przez tego wykonawcę oświadczenia co do sposobu realizacji zamówienia (z tym, że sposobu niezgodnego z warunkami zamówienia), ale świadczy też o naruszeniu zasady zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. W wyjaśnieniach z 14.11.2025 Konsorcjum MIRBUD używa również argumentu, że o zgodności oferty wykonawcy z warunkami zamówienia ma świadczyć to, że w każdym z wyjaśnień wykonawca zadeklarował, że: *Inne drogi publiczne budowane w związku z budową autostrady” i wskazane w pkt. 1.1.3.2 PFU, przyjmując ilości i parametry zgodnie z dokumentacją postępowania, w tym SWZ, pytaniami i odpowiedziami a także przepisami prawa etc.*” (wyjaśnienia z 29.09.2025)*

Jednocześnie Wykonawca wskazuje (niezależnie od powyższego), iż zamierza realizować przedmiot zamówienia zgodnie z dokumentacją postępowania, w tym pytaniami i odpowiedziami Zamawiającego, a także obowiązującymi przepisami prawa etc. (wyjaśnienia z 16.10.2025 przy odpowiedzi na pytanie nr 2). Konsorcjum MIRBUD w składanych wyjaśnieniach, przynajmniej w wyjaśnieniach z 16.10.2025 r., przy każdej odpowiedzi powtórzyło analogiczną formułę: Jednocześnie Wykonawca wskazuje (niezależnie od powyższego), iż zamierza realizować przedmiot zamówienia zgodnie z dokumentacją postępowania, w tym pytaniami i odpowiedziami Zamawiającego, a także obowiązującymi przepisami prawa etc. (...) W sytuacji, w której z wyjaśnień złożonych przez Konsorcjum MIRBUD wynikały niezgodności

z warunkami zamówienia, Zamawiający nie mógł dopytywać lub prosić o zmianę treści wyjaśnień – takie działanie stanowiło niedopuszczalne negocjacje treści oferty oraz prowadziłyby do zmiany treści oferty, a tym samym stanowiło naruszenie przepisu art. 223 ust. 1 PZP. Jak wskazuje się w orzecznictwie Izby, jakkolwiek nie jest wykluczone wielokrotne wzywianie wykonawcy do złożenia wyjaśnień, to nie jest zasadnym "dopytywanie" wykonawcy w zakresie tego samego elementu oferty. To w interesie wykonawcy leży wykazanie zgodności treści oferty z SWZ. Co więcej, procedura wyjaśnień, która prowadziłyby do sanowania błędów wykonawcy oraz usunięcia niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia, stanowiłaby naruszenie wyrażonej w art. 16 pkt 1 PZP zasady zachowania uczciwej konkurencji i w znacząco gorszej pozycji stawiałaby tych wykonawców, którzy zachowali należyłą staranność i dokładnie zapoznali się z wymaganiami zamawiającego, szeregiem zmian wprowadzonych w trakcie postępowania czy wyjaśnieniami zamawiającego udzielanymi w toku postępowania. Przedstawione powyżej okoliczności świadczą również o tym, że Zamawiający zamiast kierować do wykonawcy wezwanie z dnia 7.11.2025 r. powinien był odrzucić ofertę Konsorcjum MIRBUD jako niezgodną z warunkami zamówienia, czego zaniechał. W konsekwencji wybór tej oferty jako najkorzystniejszej, pomimo, że powinna ona podlegać odrzuceniu stanowi naruszenia art. 239 ust. 1 PZP."

Izba ustaliła, iż spełniły się przesłanki wskazane w art. 505 ust. 1 Pzp, istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody w wyniku uchybienia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 17 lutego 2026 r. (przekazanie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 27 lutego 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 20 000,00 złotych (został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 2 kwietnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie. Ponadto, wniósł o oddalenie odwołania w całości.

W dniu 2 kwietnia 2026 r. Konsorcjum Mirbud złożyło pismo procesowe, w którym wniosło o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

KIO 920/26

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie odwołującego zgłosił wykonawca Budimex S.A. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez Budimex S.A. po stronie odwołującego.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie zamawiającego zgłosili: wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Mirbud S.A. i Budpol Sp. z o.o. oraz wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P.H.U.B. P.P.. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonych przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Mirbud S.A. i Budpol Sp. z o.o. oraz wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie, P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P.H.U.B. P.P. po stronie zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania.

KIO 924/26

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie odwołującego zgłosili następujący wykonawcy: Mostostal Warszawa S.A. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez wykonawcę Mostostal Warszawa S.A. po stronie odwołującego.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie zamawiającego zgłosili wykonawcy

wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Mirbud S.A. i Budpol Sp. z o.o. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez wykonawców wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Mirbud S.A. i Budpol Sp. z o.o. po stronie zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

KIO 920/26

W przedmiotowym postępowaniu dziewięciu wykonawców złożyło oferty, w tym odwołujący.

Jak wynika z dokumentacji postępowania, zgodnie z pkt 1.1 PFU (Opis ogólny przedmiotu zamówienia), dla realizacji zamówienia obowiązuje ściśle określona hierarchia dokumentów: w pierwszej kolejności zastosowanie mają wymagania określone w PFU wraz z załącznikami, następnie decyzja ZRID wraz z Projektem Budowlanym, a dalej obowiązujące przepisy prawa, Wzorce i Standardy (WiS) ministra właściwego ds. transportu wymienione w PFU oraz zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Ponadto, podkreślono, że:

Pismem z dnia 9 września 2025 r. zamawiający na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Wyjaśnienia i przyjęte do sporządzenia oferty założenia powinny w szczególności dotyczyć poniższych kwestii: „Jaką konstrukcję (proszę o wskazanie kategorii ruchu oraz wymienienie warstw konstrukcyjnych) Wykonawca przyjął do wykonania na MOP: jezdni manewrowych, miejsc postojowych dla pojazdów ciężarowych, miejsc postojowych dla pojazdów osobowych, miejsc do ważenia oraz łącznic?”

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 29 września 2025 r. odwołujący udzielił następujących wyjaśnień:

„Na etapie oferty wykonawca przyjął następujące konstrukcje do wykonania na MOP i łącznic:

Zamawiający w dniu 17 lutego 2026 r. dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy Konsorcjum Mirbud.

Następnie, w dalszej treści zawiadomienia wskazał, że:

„(...) niniejszym postępowaniu zostały odrzucone oferty złożone przez Wykonawców: 1. Konsorcjum Wykonawców: Trakcja S.A. – lider konsorcjum Aleje Jerozolimskie 100 Ilp., 00-807 Warszawa AKCINE BENDROVE „KAUNO TILTAI” partner konsorcjum Ateites pl. 46, 52105 Kowno, Litwa Uzasadnienie prawne: Oferta została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp – treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia. Uzasadnienie faktyczne: Zgodnie z SWZ Tom III Program Funkcjonalno - Użytkowy pkt 2.1.17.2.2 Zamawiający wymaga na każdym MOP I zaprojektowania wykonania miejsc postojowych o kategorii ruchu KR5 i nawierzchni sztywnej, wykonanej zgodnie z Tab. 9.4 KTKNS dla górnych warstw konstrukcji nawierzchni oraz zgodnie z Tab. 8.2 KTKNS dla dolnych warstw konstrukcyjnych. Powyższe wymagania zostały potwierdzone na etapie odpowiedzi na pytania od oferentów (pismo nr O/WA.D-3.2410.1.2024.6 z dnia 20.02.2025 r.):

Na etapie wyjaśnień treści oferty złożonych w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, (pismo Wykonawcy z dnia 29.09.2025 r.) w odpowiedzi na pytanie nr 54 o treści „54. Jaką konstrukcję (proszę o wskazanie kategorii ruchu oraz wymienienie warstw konstrukcyjnych) Wykonawca przyjął do wykonania na MOP: jezdni manewrowych, miejsc postojowych dla pojazdów ciężarowych, miejsc postojowych dla pojazdów osobowych, miejsc do ważenia oraz łącznic?” Wykonawca wskazał w zakresie miejsc postojowych następujące konstrukcje:

Powyższe wskazanie jest niezgodne z wymaganiami SWZ Tom III Program Funkcjonalno - Użytkowy pkt 2.1.17.2.2. Jednocześnie nie ma możliwości uznania, że opisaną niezgodność Zamawiający może poprawić na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych jako inną omyłkę polegającą na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodującą istotnych zmian w treści oferty. Wskazanie przez Wykonawcę konstrukcji miejsc postojowych na MOP-ach niezgodnej z wymaganiami SWZ powoduje, że wszelkie działania ze strony Zamawiającego mające na celu zmianę wyjaśnień Wykonawcy, mogłyby nosić znamiona negocjacji kształtu oferty, co na gruncie Prawa zamówień publicznych jest niedozwolone. Biorąc pod uwagę powyższe Zamawiający na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Prawo zamówień publicznych odrzuca ofertę.”

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

Na podstawie art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty.

Zamawiający, jako gospodarz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest uprawniony do określenia w dokumentach zamówienia zakresu wymagań, w tym w szczególności wymagań odnoszących się do treści oferty. Zamawiający opracowuje wzory formularzy oraz precyzuje sposób ich prawidłowego wypełnienia, a także formułuje wymogi dotyczące sposobu wykazania spełniania parametrów określonych w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ).

Wymagania zawarte w dokumentacji postępowania należy interpretować ściśle, zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, są związani treścią SWZ przez cały czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W celu zastosowania przesłanki odrzucenia oferty, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, niezbędne jest jednoznaczne wykazanie, na czym konkretnie polega niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia. Oznacza to konieczność wskazania, które elementy oferty oraz w jaki sposób pozostają w sprzeczności z precyzyjnie sformułowanymi wymaganiami zamawiającego zawartymi w dokumentacji zamówienia.

Odrzuceniu może zatem podlegać wyłącznie taka oferta, której treść jest wprost niezgodna z treścią warunków zamówienia. Punkt wyjścia dla oceny zgodności oferty z wymaganiami zamawiającego stanowią postanowienia SWZ, w których zamawiający w sposób jasny, przejrzysty i zrozumiały wyraził swoje oczekiwania względem wykonawców.

W konsekwencji, ocena zgodności oferty musi być dokonywana wyłącznie w oparciu o literalne brzmienie postanowień dokumentów zamówienia. Niedopuszczalne jest formułowanie zarzutów niezgodności oferty w oparciu o niewyraźne wprost w warunkach zamówienia oczekiwania, domniemania lub subiektywną, rozszerzającą interpretację zapisów dokumentacji.

Wykonawca, przygotowując ofertę, działa w zaufaniu do jednoznaczności i przejrzystości treści dokumentów zamówienia, a jego obowiązek dostosowania oferty dotyczy wyłącznie tych wymagań, które zostały przez zamawiającego sformułowane w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości.

Podkreślenia wymaga, iż w celu skutecznego zastosowania podstawy odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający zobowiązany jest do przeprowadzenia szczegółowej analizy porównawczej treści złożonej oferty z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

Warunki zamówienia, w szczególności opis przedmiotu zamówienia, stanowią wyraz woli zamawiającego w zakresie oczekiwanego świadczenia, które ma być przedmiotem umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Oferta wykonawcy, zgodnie z definicją zawartą w art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego, stanowi oświadczenie woli zobowiązujące do wykonania świadczenia odpowiadającego warunkom zamówienia – w przypadku uznania oferty za najkorzystniejszą.

Dopiero przeprowadzenie wskazanego porównania pomiędzy treścią oferty a wymaganiami SWZ pozwala na przesądzenie, czy oferta rzeczywiście odpowiada wymogom zamówienia. O niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia można mówić jedynie wówczas, gdy jej merytoryczna zawartość – tj. deklarowane przez wykonawcę świadczenie – nie odpowiada jednoznacznie określonym wymaganiom ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia.

W tym kontekście istotne jest, iż niezgodność ta musi mieć charakter oczywisty i niewątpliwy, a zatem zamawiający powinien posiadać pewność, iż oferta nie spełnia jego wymagań. Warunkiem koniecznym dla takiej kwalifikacji jest również to, by postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia były sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. (wyrok z dnia 22 września 2020 roku, sygn. akt: KIO 1864/20; wyrok z dnia 20 stycznia 2020 roku, sygn. akt: KIO 69/20).

Izba uznała, że niezgodność oferty odwołującego z warunkami zamówienia nie może być oceniana w oderwaniu od wyraźnie określonej przez zamawiającego hierarchii dokumentów składających się na opis przedmiotu zamówienia. Należy wskazać, że zamawiający w sposób jednoznaczny określił hierarchię dokumentów składających się na opis przedmiotu zamówienia. W pierwszej kolejności wiążące były wymagania zawarte w Programie Funkcjonalno-Użytkowym (PFU) wraz z załącznikami, natomiast decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) wraz z Projektem Budowlanym została wskazana na drugiej pozycji.

Powyższe stanowisko było konsekwentnie potwierdzane przez zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia, w szczególności w udzielanych wyjaśnieniach treści dokumentacji przetargowej. W tym kontekście istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie nr 12 z 8. tury wyjaśnień z dnia 18 czerwca 2026 r., w której zamawiający – pomimo równoczesnego opublikowania decyzji ZRID – jednoznacznie wskazał, że wymóg zastosowania konstrukcji KR4, zgodnie z pkt 14.2.3 PB, dotyczy wyłącznie zatoki ITD. Jednocześnie przesądzone, iż w odniesieniu do konstrukcji jezdni manewrowych na MOP oraz miejsc postojowych zastosowanie znajdują wymagania określone w pkt 2.1.17.2.2 PFU. Zamawiający wskazał bowiem w PFU, że wymaga nawierzchni dla kategorii ruchu KR5 (grubszej, mocniejszej) i o nawierzchni sztywnej. W konsekwencji należało przyjąć, że wykonawcy, sporządzając ofertę, byli zobowiązani w pierwszej kolejności zapewnić jej zgodność z PFU jako dokumentem nadrzędnym.

Odnosząc się do powyższego, zamawiający w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób jednoznaczny i konsekwentny doprecyzował wymagania dotyczące konstrukcji nawierzchni przewidzianej dla miejsc postojowych przeznaczonych zarówno dla pojazdów osobowych, jak i ciężarowych na MOP. Wyjaśnienia te zostały udzielone w odpowiedziach na pytania wykonawców i stanowiły integralny element dokumentacji zamówienia, wiążący wszystkich uczestników postępowania.

Tym samym, nawet jeżeli na etapie publikacji SWZ mogły pojawić się po stronie odwołującego wątpliwości

interpretacyjne co do oczekiwań zamawiającego w zakresie wymaganej konstrukcji nawierzchni, to – w świetle udzielonych wyjaśnień – wątpliwości te zostały w sposób jednoznaczny usunięte. W konsekwencji brak jest podstaw do przyjęcia, iż stwierdzona niezgodność oferty odwołującego z wymaganiami zamawiającego pozostaje w związku z ewentualnymi niejasnościami dokumentacji postępowania.

Izba podkreśla przy tym, że ciężar prawidłowej interpretacji dokumentacji zamówienia, z uwzględnieniem wszystkich jej elementów, w tym udzielonych wyjaśnień, spoczywa na wykonawcy. Nie może zatem odnieść zamierzonego skutku argumentacja odwołującego, jakoby uchybienie było następstwem rozbieżności pomiędzy Programem Funkcjonalno-Użytkowym a Projektem Budowlanym, skoro rozbieżności te zostały w toku postępowania jednoznacznie wyjaśnione przez zamawiającego.

Nadto Izba zważyła, iż Odwołujący – pomimo dostrzeżenia wskazywanych przez siebie niespójności pomiędzy postanowieniami Projektu Budowlanego a PFU – nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do wystąpienia do zamawiającego z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień treści SWZ.

W tym stanie rzeczy Krajowa Izba Odwoławcza uznała, iż oferta odwołującego nie odpowiadała treści SWZ, co skutkowało obowiązkiem jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Odwołujący bowiem, wbrew jednoznacznym i nadrzędnym postanowieniom PFU, zaoferował rozwiązania techniczne odbiegające od wymagań zamawiającego, w szczególności w zakresie konstrukcji nawierzchni miejsc postojowych przeznaczonych dla samochodów osobowych oraz ciężarowych na Miejscach Obsługi Podróżnych (MOP), tj. nawierzchnię bitumiczną (beton asfaltowy) o kategorii ruchu KR1 dla miejsc postojowych przeznaczonych dla pojazdów osobowych oraz nawierzchnię bitumiczną (beton asfaltowy) o kategorii ruchu KR4 dla miejsc postojowych przeznaczonych dla pojazdów ciężarowych na MOP. Należy podkreślić, że w sytuacji, gdy zamawiający ustanawia wyraźną hierarchię dokumentów wykonawca zobowiązany jest do bezwzględnego respektowania dokumentu o najwyższej randze. Niedopuszczalne jest przy tym powoływanie się na postanowienia dokumentów o niższym priorytecie w celu usprawiedliwienia przyjęcia rozwiązań niezgodnych z PFU. Takie działanie prowadzi bowiem do złożenia oferty niezgodnej z warunkami zamówienia, co – niezależnie od przyczyn – obliuguje zamawiającego do jej odrzucenia.

Opierając się na powyższym, Izba stwierdziła, że powstała niezgodność oferty z warunkami zamówienia była następstwem działania odwołującego, który nie zastosował się do jednoznacznie określonych przez zamawiającego zasad interpretacji dokumentacji przetargowej, w tym w szczególności do hierarchii dokumentów przewidzianej w pkt 1.1 PFU.

Izba podzieliła stanowisko prezentowane przez Konsorcjum Porr oraz Konsorcjum Mirbud, iż z treści tabeli nr 5.1.2, określającej zalecane wartości współczynników spływu dla potrzeb projektowania odwodnienia różnych typów powierzchni, wynika jednoznacznie, że dla nawierzchni bitumicznych (podatnych) oraz betonowych/cementowych (sztywnych) przyjęto wspólne, tożsame wartości, bez wprowadzenia jakiegokolwiek zróżnicowania. Powyższe prowadzi do wniosku, że ewentualna zmiana rodzaju nawierzchni nie generuje istotnych różnic w zakresie parametrów odwodnieniowych, a tym samym nie wpływa na przyjęte rozwiązania systemu odwodnienia. Skoro zaś brak jest wpływu na warunki odwodnienia, to brak jest również podstaw do przyjęcia, iż zmiana taka skutkowałaby koniecznością uzyskania zmiany pozwolenia wodnoprawnego, a także ingerencją w treść decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID). Odmienne twierdzenia odwołującego w tym zakresie Izba uznała za niewykazane.

Izba stwierdziła, iż odwołujący nie sprostował spoczywającemu na nim ciężarowi dowodu w zakresie wykazania, że zmiana konstrukcji nawierzchni z kategorii KR1 i KR4 na KR5 stanowi zmianę istotną w rozumieniu przepisów Prawa Budowlanego. W szczególności nie przedstawiono argumentacji ani dowodów pozwalających uznać, iż przedmiotowa modyfikacja prowadzi do zmiany podstawowych parametrów obiektu budowlanego.

Zgodnie z treścią art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

"Celem wyjaśnień jest uzyskanie jednoznacznych informacji dotyczących całości lub części oferty, jak również przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń, które są nieprecyzyjne, niejasne, dwuznaczne, budzą wątpliwości interpretacyjne, tak aby możliwa była ocena, czy badana oferta w danym zakresie spełnia wymagania postawione przez zamawiającego. Uruchomienie procedury z art. 223 ust. 1 Pzp oznacza, że zamawiający miał wątpliwości co do jednoznacznego stwierdzenia o zgodności lub niezgodności oferty z warunkami zamówienia, których rozwianie może nastąpić wyłącznie przy udziale wykonawcy." (tak: Prawo zamówień publicznych. Komentarz pod redakcją Huberta Nowaka, Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, wydanie II, 2023). Uruchomienie procedury z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp oznacza, że zamawiający miał wątpliwości co do jednoznacznego stwierdzenia o zgodności lub niezgodności oferty z warunkami zamówienia, których rozwianie może nastąpić wyłącznie przy udziale wykonawcy. Zamawiający nie może jednak prowadzić z wykonawcą negocjacji co do treści oferty. Nie jest

także dopuszczalna zmiana lub uzupełnienie treści oferty, poza wypadkami określonymi w przepisie art. 223 ust. 2 ustawy Pzp (poprawienia w ofercie oczywistej omyłki pisarskiej, oczywistej omyłki rachunkowej lub innej omyłki, polegającej na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia). Wyjaśnienia muszą mieścić się w ramach złożonego w ofercie oświadczenia.

Izba zważyła, że z treści wyjaśnień złożonych przez odwołującego wynika w sposób jednoznaczny, iż zaoferował on wykonanie konstrukcji nawierzchni odmiennej od tej, która została wymagana przez zamawiającego w dokumentacji postępowania.

Izba podkreśla, że zamawiający jest uprawniony do odrzucenia oferty bez uprzedniego wzywania do złożenia wyjaśnień, jeżeli już na podstawie treści oferty oraz udzielonych wyjaśnień jest w stanie stwierdzić istnienie nieusuwalnej niezgodności pomiędzy ofertą a wymaganiami zamówienia.

W realiach niniejszej sprawy Izba uznała, że odpowiedź odwołującego na pytanie nr 54, w której jednoznacznie wskazał on zamiar zastosowania konstrukcji nawierzchni dla MOP o parametrach KR1 oraz KR4, pozostających w sprzeczności z wymaganiami PFU przewidującymi konstrukcję KR5, przesądza o niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Ewentualne ponowne wezwanie odwołującego do złożenia dalszych wyjaśnień mogłoby prowadzić wyłącznie do zmiany uprzednio złożonych oświadczeń, a tym samym do niedopuszczalnej modyfikacji treści oferty.

W konsekwencji Izba uznała, że brak skierowania przez zamawiającego kolejnego wezwania do złożenia wyjaśnień, w tym wyjaśnień uzupełniających, nie stanowi naruszenia przepisów ustawy Pzp. Zamawiający był bowiem uprawniony do dokonania oceny oferty i jej odrzucenia na podstawie już zgromadzonego materiału, który w sposób jednoznaczny potwierdzał jej niezgodność z wymaganiami określonymi w SWZ.

Pismem z dnia 9 września 2025 r. zamawiający zwrócił się do Konsorcjum Porr art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia: „czy i w jaki sposób Wykonawca w swojej Ofercie uwzględnił konieczność zapewnienia zaplecza laboratoryjnego dla Zamawiającego zgodnie z pkt. 1.2.3.4 PFU? Proszę o podanie założonego kosztu netto.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 29 września 2025 r. Konsorcjum Porr poinformowało, iż „Wykonawca w swojej Ofercie uwzględnił konieczność zapewnienia zaplecza laboratoryjnego dla Zamawiającego zgodnie z pkt. 1.2.3.4 PFU. Wykonawca będzie korzystał z własnego Laboratorium Centralnego, Laboratorium Polowego oraz zewnętrznych akredytowanych Laboratoriów. Wykonawca planuje zainstalowanie laboratorium polowego w niedalekiej odległości od terenu budowy pozwalającej na wykonywanie badań zgodnie ze sztuką (z zachowaniem procedur opisanych w WWIORB i innych dokumentach technicznych stanowiących integralną część dokumentacji kontraktowej). Wykonawca przewidział na obsługę laboratoryjną kwotę ok. 2 mln. zł.”

Pismem z dnia 9 października 2026 r. zamawiający działając w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, dokonał oceny złożonych przez konsorcjum PORR w piśmie z dnia 29.09.2025 r. wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. W ocenie zamawiającego przedłożone przez wykonawcę wyjaśnienia nie są wystarczająco szczegółowe i nie wyjaśniają jednoznacznie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. W związku z powyższym, zamawiający poprosił o przedłożenie przez wykonawcę dodatkowych szczegółowych wyjaśnień w następującym zakresie: „W związku z odpowiedzią na pytanie nr 4 oraz nr 5, Zamawiający zwraca się z prośbą o szczegółowe rozpisanie podanego kosztu netto dla obiektu MA-PZD-WA-94. W przypadku elementów wykonywanych przez potencjalnych podwykonawców Zamawiający oczekuje udostępnienia ofert oraz wskazania zakładanych kosztów narzutów Wykonawcy niezbędnych do prawidłowego i terminowego wykonania robót.”

W odpowiedzi na powyższe, przy piśmie z dnia 16 października 2026 r. konsorcjum PORR złożyło załącznik, z którego wynikały szczegółowo rozpisane koszty netto dla obiektu MA-PZD-WA-94.

Następnie, pismem z dnia 7 listopada 2026 r. zamawiający działając w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, dokonał oceny złożonych przez Konsorcjum PORR w piśmie z dnia 16.10.2025 r. wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. „W związku z odpowiedzią na pytanie nr 1, Zamawiający zwraca się z prośbą o wyjaśnienie czy na etapie przygotowania oferty Wykonawca przewidział zastosowanie wyłącznie pali wierconych CFA 800 w celu realizacji posadowienia obiektu MA-PZD-WA-94.”

W odpowiedzi na powyższe, przy piśmie z dnia 14 listopada 2026 r. konsorcjum PORR wskazało, że: „Wykonawca przewidział zastosowanie wyłącznie pali wierconych ϕ CFA 800 w celu realizacji posadowienia obiektu MA-PZD-WA-94.”, informuje, że na etapie przygotowania oferty przewidział: wykonanie pali wierconych CFA o średnicy 800mm na podporach od P1 do P12 oraz od P14 do P21; - wykonanie pali wierconych CFA o średnicy 1200mm na podporze P13. 3. W wyjaśnieniach nr 2 z dnia 16.10.2025r. (Załącznik nr 1) Wykonawca przedstawił koszty bezpośrednie robót na obiekcie MA-PZD-WA-94 w łącznej kwocie kosztów bezpośrednich w wysokości: 153,7 mln zł oraz łączny koszt netto wykonania ww. obiektu w wysokości: 170 mln zł. 4. Zsumowanie kosztów bezpośrednich zawartych w tabeli (Załącznik nr 1) wskazuje, że ich łączna wartość stanowi kwotę w wysokości: 150,7 mln zł. Natomiast zgodnie z podsumowaniem

kosztów bezpośrednich zamieszczonym w tabeli jest to kwota w wysokości: 153,7 mln zł. Wskazana różnica jest efektem niezamierzonego i niepełnego przekonwertowania danych z systemu (arkusza) kalkulacyjnego do tabeli przedstawionej wraz z wyjaśnieniami nr 2 z dnia 16.10.2025r., która spowodowała pominięcie w ww. zestawieniu pozycji na łączną kwotę 3 mln zł, w tym odrębnej pozycji dotyczącej wyceny pali o średnicy 1200 mm. Wykonawca przekazuje w załączeniu tabelę uzupełnioną o pominięte pozycje (Załącznik nr 1). Z uwagi na powyższe Wykonawca potwierdza, że uwzględnił w ofercie wykonanie pali o średnicy 800 mm oraz 1200 mm, a koszt wykonania tego zakresu robót mieści się w kosztach wykonania obiektu MA-PZD-WA-94 podanych w Załączniku nr 1 (153,7 mln zł - koszty bezpośrednie oraz 170 mln zł netto - łączny koszt wykonania ww. obiektu).”

Pismem z dnia 9 września 2026 r. działając w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wezwał Konsorcjum Mirbud do złożenia wyjaśnień w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Wyjaśnienia i przyjęte do sporządzenia oferty założenia powinny w szczególności dotyczyć poniższych kwestii: „Jaką konstrukcję (proszę o wskazanie kategorii ruchu oraz wymienienie warstw konstrukcyjnych) Wykonawca przyjął do wykonania na MOP: jezdni manewrowych, miejsc postojowych dla pojazdów ciężarowych, miejsc postojowych dla pojazdów osobowych, miejsc do ważenia oraz łącznic?”

Do pisma z dnia 29 września 2026 r. Konsorcjum Mirbud dołączyło załącznik nr 5 – zestawienie warstw konstrukcyjnych. Pismem z dnia 9 października 2026 r. na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, dokonał oceny złożonych przez Konsorcjum Mirbud w piśmie z dnia 29 września 2025 r. wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. W ocenie Zamawiającego przedłożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie są wystarczająco szczegółowe i nie wyjaśniają jednoznacznie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. W związku z powyższym, Zamawiający prosi o przedłożenie przez Wykonawcę dodatkowych szczegółowych wyjaśnień. „W związku z odpowiedzią na pytanie nr 54, Zamawiający zwraca się z prośbą o doprecyzowanie założonej przez Wykonawcę konstrukcji miejsc do ważenia na MOP-ach.”

W piśmie z dnia 6 października 2026 r. Konsorcjum Mirbud złożyło wyjaśnienia o następującej treści: „Wykonawca doprecyzowuje założoną konstrukcję dla miejsc do ważenia na MOP-ach, także zgodną z Projektem Budowlanym, w tym pkt 14.2.3:

Izba ustaliła, że z dokumentacji postępowania wynika, iż zamawiający powziął wątpliwości co do treści uprzednio złożonych wyjaśnień przez Konsorcjum Mirbud oraz Konsorcjum PORR.

W konsekwencji Zamawiający, działając w granicach uprawnień wynikających z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, skierował do wskazanych wykonawców kolejne wezwania do złożenia wyjaśnień, odpowiednio pismami z dnia 9 października 2025 r. oraz 7 listopada 2025 r., przy czym zakres tych wezwań został ograniczony wyłącznie do zidentyfikowanych wątpliwości dotyczących możliwości realizacji zamówienia.

Izba zważyła, że w odniesieniu do Konsorcjum Mirbud odpowiedź z dnia 29 września 2025 r. nie zawierała dostatecznie precyzyjnego wskazania, jaki konkretnie element miejsc przeznaczonych do kontroli i ważenia został objęty przyjętymi przez wykonawcę założeniami, stąd zamawiający zwrócił się z kolejnym wezwaniem o doprecyzowanie założonej przez wykonawcę w ofercie konstrukcji miejsc do ważenia na MOP-ach.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, w piśmie z dnia 16 października 2025 r., Konsorcjum Mirbud przedstawiło szczegółowe wyjaśnienia dotyczące przyjętej konstrukcji miejsc do ważenia na MOP, usuwając tym samym wątpliwości zamawiającego. W ocenie Izby czynność ta miała charakter wyjaśniający i nie prowadziła do zmiany treści oferty, lecz stanowiła dopuszczalne doprecyzowanie jej postanowień.

Analogicznie Izba oceniła działania Zamawiającego w zakresie wyjaśnień dotyczących konstrukcji nawierzchni dróg dojazdowych oznaczonych jako DP-22a, D-L-27, D-P-24a, D-LP-29a oraz D-P-28. W tym zakresie Zamawiający powziął wątpliwości zarówno co do przyjętych rozwiązań technicznych, jak i ich odzwierciedlenia w kalkulacji kosztowej. Wątpliwości te zostały następnie wyjaśnione w piśmie Konsorcjum Mirbud z dnia 14 listopada 2025 r., które w sposób wyczerpujący odniosło się do kwestii podniesionych przez zamawiającego.

W świetle powyższego Izba uznała, że działania zamawiającego polegające na kierowaniu kolejnych wezwań do złożenia wyjaśnień mieściły się w granicach dopuszczalnego doprecyzowania treści oferty. Nie sposób zatem przyjąć, aby w wyniku tych czynności doszło do niedozwolonej zmiany oferty wykonawcy, przeciwnie, ich celem było wyłącznie usunięcie wątpliwości interpretacyjnych i umożliwienie prawidłowej oceny zgodności ofert z wymaganiami zamawiającego.

Izba ustaliła, że w toku analizy wyjaśnień z dnia 16 października 2025 r. Zamawiający powziął wątpliwości co do spójności przedstawionej przez Konsorcjum PORR kalkulacji kosztów, w szczególności w zakresie rozbieżności pomiędzy wskazaną kwotą kosztów bezpośrednich w wysokości 150,7 mln zł a ostatecznie zadeklarowanym kosztem bezpośrednim wykonania obiektu w wysokości 153,7 mln zł.

W związku z powyższym Zamawiający, działając na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, zasadnie skierował do

wykonawcy wezwanie do złożenia dodatkowych wyjaśnień, zmierzających do ustalenia, czy na etapie sporządzania oferty przyjęto zastosowanie wyłącznie pali wierconych CFA o średnicy 800 mm, czy też uwzględniono inne rozwiązania technologiczne.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Konsorcjum PORR wyjaśniło, że zidentyfikowana różnica w wysokości 3 mln zł wynika m.in. z ujęcia w kalkulacji kosztów wykonania pali wierconych CFA o średnicy 1200 mm, które zostały faktycznie uwzględnione na etapie sporządzania oferty, jednak – na skutek błędu technicznego związanego z konwersją tabeli – nie zostały wykazane w treści wcześniejszych wyjaśnień z dnia 16 października 2025 r.

Izba uznała, że nie doszło do zmiany zakresu świadczenia ani modyfikacji przyjętych założeń technicznych, lecz jedynie do usunięcia niespójności.

Izba stwierdziła, że odpowiedź Konsorcjum PORR z dnia 29 września 2025 r. na pytanie nr 11 pozostaje bez wpływu na ocenę zgodności oferty z wymaganiami dokumentacji zamówienia w zakresie zaplecza laboratoryjnego i nie pozostaje w sprzeczności ze zmianą SWZ nr 6, poz. 21, na którą powoływał się odwołujący.

Przeciwnie, z treści wyjaśnień Konsorcjum PORR wynika jednoznacznie, że wykonawca przewidział zapewnienie laboratorium polowego zlokalizowanego w odległości umożliwiającej prawidłowe i terminowe wykonywanie badań, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z właściwych specyfikacji technicznych, w tym WWiORB oraz pozostałych dokumentów stanowiących część dokumentacji kontraktowej. Jednocześnie wykonawca wskazał konkretną kwotę przeznaczoną na realizację tego elementu zamówienia.

W ocenie Izby powyższe okoliczności przesądzają, że wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum PORR były wystarczające do dokonania prawidłowej oceny oferty, a działania zamawiającego w tym zakresie pozostawały zgodne z przepisami ustawy Pzp.

Izba zważyła, że skierowanie przez zamawiającego kolejnych wezwań do złożenia wyjaśnień wobec Konsorcjum Mirbud oraz Konsorcjum PORR, w związku z powyższymi w toku badania ofert wątpliwościami było w pełni zgodne z dyspozycją art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.

W okolicznościach niniejszej sprawy Izba uznała, że działania zamawiającego miały charakter uzasadniony i proporcjonalny, a ich celem było wyłącznie doprecyzowanie treści ofert w zakresie budzącym wątpliwości, bez ingerencji w ich istotne postanowienia. Tym samym brak jest podstaw do uznania, iż skierowanie kolejnych wezwań pozostawało w sprzeczności z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.

Jednocześnie Izba nie podzieliła zarzutu naruszenia zasady równego traktowania wykonawców oraz zasady uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp. W tym zakresie kluczowe znaczenie ma fakt, iż sytuacja odwołującego była odmienna od sytuacji Konsorcjum Mirbud oraz Konsorcjum PORR. W przypadku tych wykonawców zamawiający miał do czynienia z wątpliwościami wymagającymi doprecyzowania, natomiast w odniesieniu do odwołującego stwierdzono jednoznaczną i nieusuwalną niezgodność treści oferty z wymaganiami dokumentacji zamówienia. W konsekwencji brak było podstaw do podejmowania przez zamawiającego tożsamyh czynności wobec wykonawców oraz odwołującego.

Mając powyższe na uwadze, Izba uznała, że czynności Zamawiającego polegające na kierowaniu wezwań do Konsorcjum Mirbud oraz Konsorcjum PORR były zgodne z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, nie naruszały zasad określonych w art. 16 ustawy Pzp, a oferty wskazanych wykonawców podlegały ocenie jako zgodne z warunkami zamówienia określonymi w dokumentacji postępowania.

W art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp wskazano, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania.

Stosownie do art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który naruszył obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy.

W myśl art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Nie potwierdził się również zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 oraz art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy Pzp, a także w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, polegającego – w ocenie odwołującego – na zaniechaniu wykluczenia Konsorcjum Mirbud z postępowania z uwagi na złożenie nieprawdziwych informacji w zakresie naruszenia obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że przesłanki wykluczenia określone w art. 109 ust. 1 ustawy Pzp mają charakter fakultatywny, co wynika wprost z użytego przez ustawodawcę zwrotu „zamawiający może wykluczyć”. Zastosowanie którejkolwiek z tych podstaw wykluczenia uzależnione jest zatem od uprzedniej decyzji zamawiającego o ich wprowadzeniu do danego postępowania, przy czym decyzja ta musi zostać wyrażona w sposób jednoznaczny w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, stosownie do art. 109 ust. 2 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie wymóg wynikający z art. 109 ust. 2 ustawy Pzp nie został przez

zamawiającego spełniony wobec przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp, gdyż zamawiający w treści ogłoszenia o zamówieniu (2.1.6), określił m.in. następujące fakultatywne podstawy wykluczenia: „Naruszenie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska: Dotyczy art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 w zakresie odnoszącym się do pkt 2 lit. a) ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto, w postanowieniach IDW (10.3) zamawiający wskazał, że: w Części III Sekcja C jednolitego dokumentu „Podstawy związane z niewypłacalnością, konfliktem interesów lub wykroczeniami zawodowymi” w podsekcji „Czy wykonawca, wedle własnej wiedzy, naruszył swoje obowiązki w dziedzinie prawa środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy” Wykonawca składa oświadczenie w zakresie: – przestępstw przeciwko środowisku, o których mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego (art. 109 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp). W dalszej części IDW zamawiający jednoznacznie podkreślił, że w warunkach tego postępowania nie stosuje przesłanek fakultatywnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 2) lit. b) i c) oraz pkt 3) w zakresie odnoszącym się do pkt. 2) lit. b) ustawy Pzp.

Odnosząc się do treści powyższych postanowień, należy stwierdzić, że zamawiający spośród przesłanek wykluczenia określonych w art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp przewidział jedynie lit. a), nie wskazując, iż zastosowanie w postępowaniu znajdzie przepis z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy Pzp.

Podkreślenia wymaga, że analizowane postępowanie zamawiający prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z przepisami regulującymi ten tryb, podstawy wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu musiały być określone zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w specyfikacji warunków zamówienia. Zgodnie bowiem z art. 134 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, specyfikacja warunków zamówienia zawiera podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 109 ust. 1, jeżeli zamawiający je przewiduje.

Izba uznała, że w niniejszym postępowaniu Zamawiający nie był uprawniony do badania spełnienia przez Konsorcjum Mirbud przesłanki wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp, a tym samym brak było podstaw do przypisania temu wykonawcy obowiązku ujawnienia informacji w tym zakresie w Jednolitym Europejskim Dokumencie Zamówienia. Konsekwencją tego, jest również niedopuszczalność uznania, że w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa Konsorcjum Mirbud przedstawiło informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosownie do art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Oświadczenie Konsorcjum zawarte w JEDZ nie odnosiło się bowiem do podstawy wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp, a zatem nie mogło dojść do wprowadzenia w błąd zamawiającego, jak i nie była to okoliczność mająca wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego.

Skoro Zamawiający nie przewidział wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp przed upływem terminu składania ofert, to konsekwentnie nie może tego zrobić po upływie terminu składania ofert.

Mając powyższe na uwadze, Izba uznała, że Zamawiający nie naruszył wskazanych przez Odwołującego przepisów ustawy Pzp, a wybór oferty Konsorcjum Mirbud jako najkorzystniejszej został dokonany w sposób zgodny z regulacjami ustawy Pzp.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach zamawiającego nie dopatrzyła się naruszenia regulacji wynikających z ustawy Pzp.

KIO 924/26

W wymaganiach dotyczących konstrukcji nawierzchni opisane w kolumnie: „Nawierzchnia” opisanych w Tabeli nr 7. Drogi obsługujące tereny przyległe do autostrady wskazano, że:

W pkt 1.1.3.2 PFU określono, co następuje:

Pismem z dnia 9 września 2025 r. wezwał Konsorcjum Mirbud na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wezwał do złożenia wyjaśnień w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia m.in. w następującym zakresie: „Proszę o wskazanie, w jaki sposób Wykonawca skalkulował „Inne drogi publiczne budowane w związku z budową autostrady” wskazane w pkt 1.1.3.2 PFU? Proszę o wyszczególnienie w podziale na odcinki dróg z przypisaniem klasy drogi, szerokości jezdni, kategorii ruchu oraz długości poszczególnych odcinków dróg. Proszę o podanie założonego kosztu netto konstrukcji nawierzchni osobno dla każdej drogi z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje konstrukcji nawierzchni.”

W dniu 22 września 2025 r. do zamawiającego Konsorcjum Mirbud zwróciło się z prośbą o wyjaśnienie w następującym zakresie: „czy Zamawiający oczekuje odpowiedzi dotyczącej dróg wymienionych w pkt 1.1.3.2 „Inne drogi publiczne budowane w związku z budową autostrady”, które są opisane na stronie 20-21 PFU i zestawione w tabeli 0.2 - zestawienie innych dróg publicznych (strona 21) o łącznej długości około 16,252 km, czy też może wszystkich dróg publicznych opisanych w pkt. 1.1.3.2. [...]”

W dniu 23 września 2025 r. zamawiający do wszystkich oferentów skierował pismo, w którym poinformował, że Zamawiający na pytanie nr 2 zawarte w piśmie z dnia 09.09.2025 r. oczekuje wyjaśnień dotyczących dróg wymienionych w pkt 1.1.3.2 PFU w Tabeli 0.2 - zestawienie innych dróg publicznych.

W odpowiedzi na powyższe, przy piśmie z dnia 29 września 2025 r. Konsorcjum Mirbud wskazał, że: „Wykonawca na

wstępie informuje, że skalkulował „Inne drogi publiczne budowane w związku z budową autostrady” i wskazane w pkt. 1.1.3.2 PFU, przyjmując ilości i parametry zgodnie z dokumentacją postępowania, w tym SWZ, pytaniami i odpowiedziami a także przepisami prawa etc. Wykonawca informuje, iż zasadnicze wyszczególnienie innych dróg publicznych budowanych w związku z budową autostrady, w podziale na odcinki dróg z przypisaniem klasy drogi, szerokości jezdni, kategorii ruchu oraz długości poszczególnych odcinków dróg oraz z założonym kosztem netto konstrukcji dla każdej drogi, przedstawiono w formie tabelarycznej w załączniku nr 2 – Zestawienie innych dróg publicznych. Zgodnie z pismem Zamawiającego z dnia 23.09.2025 r., doprecyzowującym treść pytania nr 2, w zestawieniu ujęto drogi z Tabeli 0.2 - zestawienie innych dróg publicznych, PFU.”

Pismem z dnia 9 października 2025 r. zamawiający działając w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, dokonał oceny złożonych przez Konsorcjum Mirbud w piśmie z dnia 29.09.2025 r. wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. W ocenie zamawiającego „ (...) przedłożone przez Konsorcjum Mirbud wyjaśnienia nie są wystarczająco szczegółowe i nie wyjaśniają jednoznacznie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. W związku z powyższym, Zamawiający prosi o przedłożenie przez Wykonawcę dodatkowych szczegółowych wyjaśnień.” Ponadto, podkreślił, że: „W związku z odpowiedzią na pytanie nr 2, Zamawiający zwraca się z prośbą o doprecyzowanie kosztów poszczególnych dróg wskazanych w Załączniku nr 2 do odpowiedzi Wykonawcy z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje konstrukcji nawierzchni tych dróg, tj. osobno dla dróg o nawierzchni mineralno-asfaltowej, podwójnym powierzchniowym utwaleniu, z płyt betonowych ażurowych.”

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 16 października 2025 r., Konsorcjum Mirbud oznajmił, że „Wykonawca informuje, że zasadniczy podział kosztów na poszczególne rodzaje konstrukcji nawierzchni dróg, ujętych w załączniku nr 2 – Zestawienie innych dróg publicznych i załączonym do wyjaśnień z dnia 29.09.2025 r., przedstawiono w załączniku nr 2.1 – Podział kosztów innych dróg publicznych. Jednocześnie Wykonawca wskazuje (niezależnie od powyższego), iż zamierza realizować przedmiot zamówienia zgodnie z dokumentacją postępowania, w tym pytaniami i odpowiedziami Zamawiającego, a także obowiązującymi przepisami prawa etc.”

Następnie, pismem z dnia 7 listopada 2025 r. zamawiający na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w celu weryfikacji zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, dokonał oceny złożonych przez w piśmie z dnia 16.10.2025 r. wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. Zdaniem zamawiającego „ (...) przedłożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie są wystarczająco szczegółowe i nie wyjaśniają jednoznacznie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. W związku z powyższym, Zamawiający prosi o przedłożenie przez Wykonawcę dodatkowych szczegółowych wyjaśnień. W związku z odpowiedzią na pytanie nr 2, Zamawiający zwraca się z prośbą o wyjaśnienie rozbieżności dotyczącej przyjętej w ofercie konstrukcji nawierzchni dróg dojazdowych D P-22a, D-L-27, D-P-24a, D-LP-29a oraz D-P-28. Wykonawca w pierwszej turze odpowiedzi wskazał w załączniku nr 2, że „lokalizację poszczególnych rodzajów konstrukcji przyjęto zgodnie z projektem architektoniczno – budowlanym”, natomiast w drugiej turze odpowiedzi, wskazując zakładany koszt poszczególnych rodzajów konstrukcji nawierzchni, przedstawił rozbieżne informacje w zakresie w/w dróg dojazdowych.”

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 14 listopada 2025 r. Konsorcjum Mirbud wskazało, że: „ (...) Odnosząc się do powyższego pytania, na wstępie wskazania wymaga, że wątpliwości Zamawiającego wzbudziła treść przedłożonego wraz z wyjaśnieniami z dnia 16 października 2025 roku załącznika nr 2.1, który dotyczył kosztów innych dróg publicznych. Jednocześnie, na co zwrócił uwagę sam Zamawiający w treści wezwania do wyjaśnień, Wykonawca, składając wyjaśnienia z dnia 29 września 2025 roku (I tura odpowiedzi), wskazał w załączniku nr 2, że „lokalizację poszczególnych rodzajów konstrukcji przyjęto zgodnie z projektem architektoniczno – budowlanym”, co też potwierdza zgodność treści z warunkami zamówienia. Wykonawca podtrzymuje to oświadczenie w całości. Podkreślić warto, że powyższe oświadczenie Wykonawcy zgodne jest również z odpowiedzią udzieloną Zamawiającemu we wspomnianych (tych samych) wyjaśnieniach, w których Mirbud w szczególności wskazał, że „skalkulował „Inne drogi publiczne budowane w związku z budową autostrady” i wskazane w pkt. 1.1.3.2 PFU, przyjmując ilości i parametry zgodnie z dokumentacją postępowania, w tym SWZ, pytaniami i odpowiedziami a także przepisami prawa etc.”. (...) Wykonawca wyraźnie oświadczył, iż skalkulował w ofercie wskazane w pkt 1.1.3.2 PFU inne drogi publiczne, przy jednoczesnym uwzględnieniu lokalizacji poszczególnych rodzajów konstrukcji z projektu architektoniczno – budowlanego. Mirbud w sposób jednoznaczny potwierdził to w swoich wyjaśnieniach. Odnosząc się natomiast do tabeli, do której w swoim wezwaniu nawiązuje Zamawiający, na wstępie podkreślenia wymaga, że jej przedłożenie jest konsekwencją pytania Zamawiającego o koszty a nie o przyjęte w ofercie rozwiązania. Te, jak już wskazano powyżej, założono w ofercie zgodnie m.in. z treścią pkt 1.1.3.2 PFU (powyższa tabela), a także projektem budowlanym (m.in. co do lokalizacji). Jest to ważne m.in. dlatego, że świadczy o prawidłowości (zgodnie z SWZ) wyceny poszczególnych prac. Jeśli natomiast chodzi o wskazane koszty, same ich wartości zdają się nie budzić wątpliwości GDDKiA. Koszty te są bowiem prawidłowe (co też potwierdza niniejszym Wykonawca), a jedynie – w niektórych przypadkach – zaprezentowano stosowne dane w sposób odmienny

do treści złożonych wyjaśnień (np. koszt 204.972,09 zł dla D-P-22a – zgodnie z przywołaną tabelą z pkt 1.1.3.2 PFU – jest oczywiście kosztem dla kolumny ostatniej; analogicznie jak koszt 139.961,83 zł dla D-LP-29a) czy też bez stosownego uszczegółowienia. Poniżej Wykonawca prezentuje (uszczegóławia) koszty przyjęte w ofercie zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, w tym zgodnie z pkt 1.1.3.2 PFU: D-L-27 W podanej wartości w tabeli, tj. kwocie 581.373,34 zł, zawiera się kwota 172.870,00 zł na nawierzchnię ażurową (kolumna ostatnia). D-P-24a W podanej wartości w tabeli, tj. kwocie 82.173,78 zł, zawiera się kwota na nawierzchnię podatną - 19.575,00 zł (pierwsza kolumna) – oraz PPU (kolumna druga) – 62.598,78 zł. D-P-28 W podanej wartości w tabeli, tj. kwocie 867.407,97 zł, zawiera się kwota na nawierzchnię podatną - 46.428,00 zł (pierwsza kolumna) – oraz PPU (kolumna druga) – 820.979,97 zł. Powyższy brak odpowiedniego uszczegółowienia kosztów w pierwotnie złożonej tabeli, której wskazano koszty zasadnicze dla konstrukcji nawierzchni innych dróg publicznych, przy prawidłowym uwzględnieniu tych kosztów (zgodnie z pkt 1.1.3.2 PFU), w żadnej mierze nie może być uznane jako zaprzeczenie wyceny stosownego zakresu prac. Należy podkreślić, iż Mirbud nigdzie w swoich wyjaśnieniach nie złożył takiego oświadczenia. Co więcej, takie założenie jest wprost sprzeczne z wyraźnym oświadczeniem Wykonawcy, iż skalkulowano w ofercie wskazane w pkt 1.1.3.2 PFU inne drogi publiczne, przy jednoczesnym uwzględnieniu lokalizacji poszczególnych rodzajów konstrukcji z projektu architektoniczno – budowlanego. W podsumowaniu udzielonych powyżej odpowiedzi, Wykonawca informuje, że zastrzega, iż rozwiązania przyjęte na etapie przetargu nie wykluczają możliwości wprowadzenia innych, alternatywnych rozwiązań, zgodnych także z przepisami prawa, wymaganiami SWZ, w tym PFU i udzielonymi odpowiedziami na etapie przetargu, które mogą zostać wprowadzone na etapie projektowania i opracowywania dokumentacji projektowej.”

W przedmiotowym postępowaniu oferta odwołującego została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert.

Zgodnie z treścią art. 218 ust. 2 ustawy Pzp treść oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia.

W myśl art. 239 ustawy Pzp

1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Izba ustaliła, że treść tabeli 0.2 „Zestawienie innych dróg publicznych” pozostawała bezsporna pomiędzy stronami postępowania. Zamawiający, pismami z dnia 9 września 2025 r., 9 października 2025 r. oraz 7 listopada 2025 r., wezwał Konsorcjum Mirbud do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty.

W ocenie Izby, działania zamawiającego nie zmierzały do modyfikacji treści oferty, lecz do usunięcia dostrzeżonych rozbieżności w uprzednio udzielonych wyjaśnieniach przez Konsorcjum Mirbud. Zamawiający zasadnie powziął wątpliwości co do rozbieżności oświadczeń wykonawcy i – realizując obowiązek wynikający z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp – podjął czynności zmierzające do jednoznacznego ustalenia treści zaoferowanego świadczenia. W tych okolicznościach brak jest podstaw do przyjęcia, iż doszło do prowadzenia niedozwolonych negocjacji bądź do niezgodności treści oferty z dokumentami zamówienia.

Izba podzieliła stanowisko Konsorcjum Mirbud, uznając za niezasadny zarzut odwołującego, jakoby o niezgodności oferty świadczyć miała przyjęta przez wykonawcę metodologia kalkulacji kosztów realizacji poszczególnych dróg. W szczególności nie sposób przypisać wykonawcy naruszenia przepisów wyłącznie na podstawie przyjętej formuły wyceny robót ani wywodzić z niej pominięcia określonego zakresu świadczenia bądź jego niezgodności z wymaganiami zamawiającego.

Izba stwierdziła ponadto, że wyjaśnienia składane przez Konsorcjum Mirbud w toku postępowania nie doprowadziły do zmiany treści oferty. Tym samym, wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum Mirbud służyły doprecyzowaniu sposobu rozumienia oświadczeń zawartych w formularzu ofertowym. Należy wskazać, że analogiczny charakter miały wyjaśnienia składane przez pozostałych wykonawców.

Za całkowicie bezzasadny Izba uznała również zarzut prowadzenia negocjacji treści oferty pomiędzy zamawiającym a Konsorcjum Mirbud. Z dokumentacji postępowania wynika, że w pierwszych wyjaśnieniach wykonawca wskazał, iż zamierza realizować inne drogi zgodnie z pkt 1.1.3.2 PFU, tj. w sposób odpowiadający wymaganiom zamawiającego. Kolejne wyjaśnienia wywołały jednak wątpliwości co do spójności przedstawionych informacji, w szczególności w zakresie korelacji pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami a ich wyceną. W tej sytuacji zamawiający, działając prawidłowo, ponowił wezwanie do wyjaśnień w celu usunięcia powstałych niejasności.

Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, jakoby już sama okoliczność wystąpienia potencjalnie sprzecznych oświadczeń wykonawcy obligowała zamawiającego do odrzucenia oferty. Przeciwnie, w takiej sytuacji Zamawiający zobowiązany jest do zastosowania procedury wyjaśniającej, o której mowa w art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, celem ustalenia

rzeczywistej treści oferty.

Po przeprowadzeniu wnikliwej analizy oferty Konsorcjum Mirbud, poprzedzonej trzema turami wyjaśnień, Izba uznała, że oferta ta spełnia wymagania określone w dokumentach zamówienia. Złożone wyjaśnienia nie pozostają w sprzeczności z postanowieniami SWZ, a zarzuty odwołującego w tym zakresie nie zasługują na uwzględnienie.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że zamawiający wezwał Konsorcjum Mirbud wyłącznie do wyjaśnienia dostrzeżonych rozbieżności w treści udzielonych przez wykonawcę odpowiedzi, co mieści się w granicach uprawnienia wynikającego z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. W takiej sytuacji nie sposób mówić ani o prowadzeniu negocjacji treści oferty, ani o jej niezgodności z dokumentami zamówienia.

Izba ustaliła ponadto, iż Konsorcjum Mirbud dokonało analizy oraz kalkulacji zasadniczych kosztów realizacji każdej z dróg wskazanych w tabeli 0.2 PFU, a także przedłożyło wyjaśnienia w toku pierwszej, drugiej oraz trzeciej tury wyjaśnień, co potwierdza zgodność oferty z wymaganiami określonymi przez zamawiającego w dokumentach zamówienia.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie a zamawiający prawidłowo uznał ofertę Konsorcjum Mirbud za najkorzystniejszą w niniejszym postępowaniu.

KIO 920/26

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

KIO 924/26

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....

.....
.....