

WYROK

Warszawa, 4 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie 29 kwietnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 23 marca 2026 r. przez odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: **K.S.** prowadząca działalność gospodarczą pod firmą STW Investment K.S., Jawór 44A, **W.S.** prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjno Budowlane „LWK” W.S., Jawór, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Stare Miasto-Park Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** Wierzawice, KRS 0000238948

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy **Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych TOMBET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Korytnica, KRS 0000588319

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności z 17.03.2026 r. polegających na wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu oferty odwołującego i nakazuje ponowną ocenę ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 10.000 zł 00 gr. (dziesięć tysięcy złotych) wpisu oraz 3.600 zł 00 gr. (trzy tysiące sześćset złotych) wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego,

2.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 13.600 zł 00 gr. (trzynaście tysięcy sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów obejmujących wpis oraz wynagrodzenie 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 1356/26

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Stare Miasto-Park Sp. z o.o, w trybie przetargu nieograniczonego na *rozbudowę składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Giedlarowej, gmina Leżajsk – Etap II: budowa kwatery B* (nr postępowania: SMP/UZP/SD/2026/01), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 13.01.2026 r., 2026/BZP 00029981, wobec czynności polegających na odrzuceniu oferty i zaniechaniu wezwania do dalszych wyjaśnień, wniesione zostało 23.03.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: K.S. (STW Investment K.S.) oraz W.S. (Przedsiębiorstwo Inżynieryjno Budowlane „LWK” W.S.) (KIO 1356/26).

Zamawiający poinformował o wyniku postępowania 17.03.2026 r.

Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez błędne ustalenie, że cena jednostkowa za roboty budowlane objęte prawem opcji zaoferowana przez Wykonawcę stanowi rażąco niską cenę i w konsekwencji odrzucenie oferty Wykonawcy,
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp poprzez błędne uznanie, że przedłożona przez Wykonawcę dokumentacja nie pozwala na jednoznaczne potwierdzenie, że współczynnik filtracji gliny ofertowanej przez Wykonawcę spełnia wymagania określone w dokumentacji postępowania,
- 3) art. 223 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez błędne przyjęcie, że oczywista omyłka rachunkowa w formularzu obliczania ceny oferty Wykonawcy stanowi błąd w obliczeniu ceny, ewentualnie
- 4) art. 128 ust. 4 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do wyjaśnienia treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie w jakim Zamawiający miał wątpliwości co do sposobu kalkulacji ceny,

5) Art. 223 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Wykonawcy do wyjaśnienia treści oferty w zakresie parametrów technicznych gliny, w sytuacji gdy w postępowaniu zostały niezależnie złożone dwa oświadczenia producenta gliny, których treść zdaniem Zamawiającego była rozbieżna.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności oceny i badania wraz z wyborem oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 223 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 Ustawy odwołujący wskazał, że z treści oferty i wszystkich dokumentów składających się na jej treść wynikało, że wartość 7.148.464,80 zł brutto wskazana w formularzu ofertowym oraz w formularzu obliczania ceny oferty (wskazana liczbowo i słownie) wynika, że stanowi ona cenę całkowitą brutto, jako wartość pewną. Odwołujący wskazał wzór wyliczenia ceny jednostkowej przyjmując jako pewną kwotę brutto i ilość metrów 2 (1670 m²) oraz wartość zamówienia na poziomie gwarantowanym (6.990.336,00 zł brutto), na podstawie którego prawidłowa cena jednostkowa za roboty budowlane wykonywane w ramach prawa opcji wynosi 9,84 zł brutto. Na tej podstawie odwołujący wskazał, że zamawiający zobowiązany był poprawić jako oczywistą omyłkę rachunkową wskazaną w formularzu cenę jednostkową, która wyrażała wartość netto, a nie wartość brutto.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy odwołujący odniósł się do wyjaśnień mających rozwiewać wątpliwości co do rażąco niskiej ceny za realizację robót objętych prawem opcji, w których odniósł się do wszystkich podniesionych w wezwaniu kwestii. Zamawiający jednocześnie notorycznie wskazuje cenę wskazaną w formularzu 0 8 zł, jako cenę jednostkową brutto za m², podczas gdy wykonawca omyłkowo podał cenę netto, co również objął wyjaśnieniami. Zamawiający błędnie przyjął, że wartość podana dla m², jest tożsama z ceną za m³. Opcja dotyczy uzupełnienia naturalnej bariery geologicznej, sztucznie wykonaną barierą o miąższości 0,5 m, dlatego też wartości te dla m³ kształtują się na poziomie 16 zł netto/m³ oraz 19,68 zł brutto za m³, przy wskazanej cenie ofertowej 8 zł netto/9,84 zł brutto za m². Błąd zamawiającego prowadził do nieprawidłowego uznania, że cena jednostkowa wszystkich pozycji wynosi 11,44 zł/m³. Wykonawca wskazał 5 zł/m³ za glinę, 3,44 zł/m³ za transport, co po zsumowaniu daje wartość 8,44 zł netto/m³ gdzie wartość ceny jednostkowej w FOCO za m³ wynosi 16,00 zł netto za dostawę z wbudowaniem). Zamawiający również błędnie przyjął, że materiał pozyskany z wykopu będzie spełniał wymogi w zakresie parametru przepuszczalności i będzie ponownie wykorzystywany do budowy sztucznej bariery geologicznej na całości budowanej kwatery, podczas gdy dokumentacja geologiczno-inżynierska nie potwierdza takiego założenia. Odwołujący nie zamierza w ten sposób realizować przedmiot zamówienia i nie wskazywał tego w wyjaśnieniach. Zamawiający błędnie przyjął, że wykonawca miał założyć brak kosztu zakupu materiału zewnętrznego, kosztu transportu spoza terenu budowy, pozyskanie materiału z terenu inwestycji, poniesienie wyłącznie kosztów wydobycia, przemieszczenia i wbudowania gruntu. Wykonawca przedstawił kosztorys zawierający wszystkie wymagane informacje, tj. stawkę roboczogodziny, koszt materiału i sprzętu, informację o narzutach ze wskazaniem sposobu wyliczenia. Do wyjaśnień załączone zostały oferty handlowe (kopalnia torfu i piasku), wykaz sprzętu, ofertę na olej napędowy zawierającą rabat.

Z ostrożności odwołujący podniósł zarzut zaniechania wezwania do złożenia dalszych wyjaśnień na podstawie art. 128 ust. 4 Ustawy, w sytuacji gdy zamawiający miał nadal wątpliwości.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy odwołujący podniósł, że zamawiający nie wymagał złożenia w ofercie raportu z badań przepustowości, wodoprzepuszczalności gliny. Raport został złożony jako dowód na to, że oferowana cena za m³ gliny dotyczy gliny o wymaganych przez zamawiającego parametrach i miał na celu wykazanie rękojmi należytej realizacji przedmiotu zamówienia za wskazaną cenę. Raport potwierdza wartość współczynnika filtracji na wyższym poziomie, tj. $k=4 \times 10^{-10}$ m/s. Również z daleko posuniętej ostrożności odwołujący podniósł zarzut naruszenia art. 223 ust. 1 Ustawy, gdyż zamawiający powinien był zwrócić się do wykonawcy o stosowne wyjaśnienia wobec dokumentu, który nie był wymagany od innych podmiotów, w tym wykonawcy, którego oferta została wybrana.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z wnioskiem o jego oddalenie (pismo z 27.04.2026 r.).

Zamawiający zgodnie z wzorem wskazanym w swz:

$$Cc^* = Cgz + (Cjox16070m^2)$$

dokonał sprawdzenia ceny wskazanej w formularzu oferty, gdzie Cc wynosi 7.148.464,80 zł brutto, Cgz wynosi 6.990.336,00 zł brutto, a cena jednostkowa opcji 8,00 zł brutto. Zamawiający stwierdził rozbieżność wynoszącą 29.568,80 zł brutto, która miała uniemożliwiać jednoznaczną ocenę, która z wartości jest prawidłowa i stanowi wiążącą ofertę wykonawcy. Bez wyjaśnień wykonawcy (o jakie zamawiający wystąpił) nie mógł jednoznacznie ustalić prawidłowej ceny. Tym samym, jeżeli prawidłowa cena jednostkowa wynika wyłącznie z późniejszych wyjaśnień wykonawcy należy

uznać za niedopuszczalną zmianę oferty. W przedmiotowym stanie faktycznym nie zostały zatem spełnione warunki do poprawienia omyłki w ofercie w trybie art. 223 ust. 2 pkt 2) ustawy PZP, bowiem poprawienie „omyłki” prowadzi do istotnej zmiany treści oferty, istnieje więcej niż jeden możliwy sposób poprawienia „omyłki”, trudno w ogóle mówić o „omyłce” w świetle technicznych aspektów związanych z wypełnieniem formularza ofertowego, skoro z SWZ wprost wynika, iż Wykonawca jest zobowiązany do wskazania ceny brutto za realizację zamówienia na formularzu oferty wyrażoną w złotych. Niezależnie od powyższego, tego rodzaju ingerencja w ofertę wykonawcy jest niedozwolona z punktu widzenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Ponadto tego rodzaju ingerencja mogłaby (przynajmniej potencjalnie) prowadzić do manipulacji wynikami przetargu. W takim wypadku cena łączna brutto pozostawałaby „niedookreślona” na etapie składania ofert, przy jednoczesnym braku jednoznacznych przesłanek pozwalających na ustalenie rzeczywistego mechanizmu powstania błędu i faktycznej woli wykonawcy co do zaoferowanej ceny brutto.

Wątpliwości zamawiającego co do realności wzbudziła cena jednostkowa w wysokości 8,00 zł/m² za roboty objęte prawem opcji, która była niższa o ponad 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert w tym zakresie. Wyjaśnienia potwierdziły to podejrzenie, co w szczególności zamawiający odniósł do cen gliny (zaniżona o 80% przy cenie 5 zł/m³) oraz transportu (2 zł/m³). Z analizy zamawiającego wynika, że sam koszt paliwa niezbędnego do realizacji transportu na trasie kopalnia-plac budowy wynosi ok 6,60 zł/m³. Na podstawie wyjaśnień z 16.02.2026 r. zamawiający uznał, że wykonawca przyjął: brak kosztu zakupu materiału zewnętrznego, brak kosztu transportu spoza terenu budowy, pozyskanie materiału z terenu inwestycji, poniesienie wyłącznie kosztów wydobycia, przemieszczenia i wbudowania gruntu. Zamawiający pominął dodatkowe dokumenty przesłane po terminie wyznaczonym na złożenie wyjaśnień. Dalej zamawiający wskazał na szacunkowy koszt transportu ciągnika siodłowego z naczepą na odcinku 30 km, który wynosi 47,77 zł, co przekłada się na koszt transportu na poziomie ok. 3,00 zł/m³, tj. 1,50 zł/m², przy założeniu ładowności pojazdu 27 t. Jednocześnie w przypadku pojazdów trzy- i czteroosiowych, których wykorzystanie jest w praktyce niezbędne przy realizacji tego typu robót, średnie spalanie wynosi ok. 45 litrów/100 km. Oznacza to koszt paliwa na poziomie 60,42 zł dla analogicznego kursu (30 km), co odpowiada 3,88 zł/m³, tj. 1,90 zł/m².

Koszt zakupu gliny wynosi 229,50 zł za jeden transport (ok. 15,88 m³ przy założeniu średniej gęstości 1,7 t/m³ i ładowności 27 t), co przekłada się na poziom ok. 2,50 zł/m². Koszt ten ma charakter obiektywny i rynkowy – Wykonawca nie wykazał, aby posiadał dostęp do materiału po cenach istotnie niższych ani aby dysponował własnym źródłem pozyskania surowca eliminującym ten składnik kosztowy.

Uwzględniając koszty pracy kierowców (1,92 zł/m³, tj. 0,96 zł/m²) według wyliczeń zamawiającego realny koszt transportu oraz zagospodarowania gliny kształtuje się na poziomie co najmniej 7,78 zł/m² netto (dla transportu ciągnikiem siodłowym), 8,18 zł/m² netto (dla transportu pojazdami trzy- i czteroosiowymi), co daje średni koszt ok 7.98 zł/m². Przy cenie jednostkowej na poziomie 8,00 zł/m² potencjalny zysk wyniósłby jedynie 321,40 zł dla całego zakresu zamówienia, co zamawiający uznał za wartość iluzoryczną, nieuwzględniającą podstawowych ryzyk gospodarczych i niestanowiącą racjonalnego wynagrodzenia za realizację robót. Natomiast przy cenie pierwotnie zaoferowanej Wykonawca poniósłby stratę w wysokości 23 783,60 zł, co jednoznacznie potwierdza brak realności kalkulacji.

Istotne znaczenie ma również fakt, że wykonawca oparł swoją kalkulację na założeniu wykorzystania materiału pochodzącego z wykopu realizowanego w ramach inwestycji. Założenie to pozostaje w sprzeczności z treścią dokumentacji geologiczno inżynierskiej, która jednoznacznie wskazuje, że pomimo występowania gruntów spoistych, nie spełniają one wymagań w zakresie współczynnika filtracji określonych w przepisach prawa. W konsekwencji przyjęcie, że materiał ten może zostać wykorzystany jako warstwa uszczelniająca, stanowi błąd o charakterze fundamentalnym, rzutujący na całość kalkulacji ceny. Zamawiający przewidział prawo opcji, która obejmowała całą powierzchnię inwestycji (16 070 m²) z uwagi na konieczność potencjalnego pozyskania materiału zewnętrznego.

Skoro zamawiający nie wymagał na etapie składania ofert ani na etapie ich badania przedłożenia raportów z badań przepuszczalności czy wodoprzepuszczalności gliny, to brak ich złożenia przez innych wykonawców, w tym wykonawcę, którego oferta została wybrana, nie może być uznany za jakiegokolwiek uprzywilejowanie. Wszyscy wykonawcy znajdowali się w identycznej sytuacji prawnej i faktycznej, żaden z nich nie był zobowiązany do wykazywania parametrów materiału poprzez raporty laboratoryjne na etapie postępowania. Odwołujący, decydując się na przedłożenie takiego dokumentu, uczynił to dobrowolnie, a tym samym musi liczyć się z tym, że dokument ten podlega ocenie pod kątem jego wiarygodności, przydatności oraz powiązania z przedmiotem zamówienia. Wykonawca oparł swoją kalkulację na założeniu, że materiał pozyskany z wykopu będzie mógł zostać wykorzystany jako warstwa uszczelniająca. Założenie to pozostaje jednak w sprzeczności z dokumentacją geologiczno-inżynierską, która jednoznacznie wskazuje, że pomimo występowania gruntów spoistych nie spełniają one wymagań określonych w przepisach prawa w zakresie współczynnika filtracji.

Współczynnik filtracji stanowi jeden z podstawowych parametrów decydujących o przydatności gruntu do zastosowań w

systemach uszczelniających. Materiał o zbyt wysokiej przepuszczalności nie spełnia swojej funkcji izolacyjnej, co w przypadku składowisk odpadów może prowadzić do migracji odcieków i zanieczyszczenia środowiska. Wymóg osiągnięcia wartości $k \leq 1 \times 10^{-9}$ m/s ma charakter bezwzględny i nie podlega interpretacji uznaniowej. W tym kontekście przyjęcie przez wykonawcę, że materiał z wykopu spełnia wymagania, stanowi błąd technologiczny o charakterze fundamentalnym.

Zamawiający skierował zapytanie do podmiotu SAN-TORF w celu potwierdzenia warunków handlowych oraz parametrów technicznych oferowanego materiału. Odpowiedź uzyskana od tego podmiotu miała jednak charakter wyłącznie ogólny i sprowadzała się do zaproszenia do współpracy, bez przedstawienia jakichkolwiek konkretnych danych dotyczących ceny, dostępności czy parametrów technicznych materiału. W szczególności odpowiedź ta nie zawierała informacji pozwalających na potwierdzenie spełnienia wymagań w zakresie współczynnika filtracji. Z uwagi na jej całkowicie nieprzydatny charakter dowodowy nie została ona włączona do akt postępowania. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny wyjaśnień wykonawcy, albowiem wskazuje, że powoływanie się na ofertę tego podmiotu nie było poparte żadnymi konkretnymi ustaleniami handlowymi ani technicznymi. W rzeczywistości Wykonawca nie wykazał, że dysponuje realnym źródłem dostaw materiału spełniającego wymagania Zamawiającego. Dodatkowo należy wskazać, że z ustaleń poczynionych przez Zamawiającego wynika, iż właściciel kopalni SAN-TORF w rozmowie telefonicznej potwierdził składanie ofert różnym podmiotom na odmiennych warunkach cenowych, w tym również na poziomie 5 zł/m³. Jednocześnie potwierdził możliwość spełnienia wymagań filtracyjnych, jednakże dopiero na wyraźne żądanie przekazał dokumenty mające to potwierdzać. Tego rodzaju rozbieżności w komunikacji handlowej oraz brak jednolitych i transparentnych danych cenowych dodatkowo podważają wiarygodność twierdzeń wykonawcy.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca Przedsiębiorstwo Inżynieryjno-Budowlane „LWK” W.S..

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła

W swz zamawiający wskazał gwarantowany zakres zamówienia (pkt 7.4) w ramach rozbudowy składowiska odpadów innych niż niebezpieczne wraz z niezbędną infrastrukturą. Pkt 7.5 swz zawiera opis opcji, której zakres nie może przekroczyć 16 070 m² i dotyczy uzupełnienia naturalnej bariery geologicznej sztucznie wykonaną barierą geologiczną o miąższości 0,5 m na powierzchni 1,607 ha. Uruchomienie opcji nastąpi w przypadku stwierdzenia – na podstawie dokumentacji geotechnicznej, badań podłoża, o których mowa w § 4 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie składowisk odpadów lub nadzoru inwestorskiego. Konieczność uzupełnienia naturalnej bariery geologicznej składowiska wymaga pisemnego polecenia zamawiającego i nie wymaga zawarcia aneksu do umowy. Zamawiający ustalił wynagrodzenie jako jednostkowe określonej w zł brutto za każdy 1 m² powierzchni wykonanej i wbudowanej sztucznej bariery geologicznej o miąższości 0,5m.

Załącznikiem do oferty (formularza oferty) są dokumenty wskazane w pkt 14.7.3, tj. oświadczenie dotyczące spełnienia warunków udziału oraz przesłanek wykluczenia (załącznik nr 2) oraz formularz obliczenia ceny oferty – FOCO (załącznik nr 7).

W pkt 18 swz zamawiający określił sposób obliczenia ceny przez obowiązek podania ceny brutto w formularzu oferty, stanowiącą cenę ryczałtową obejmującą koszty wykonania całego zakresu zamówienia opisanego w swz.

We wzorze umowy § 5 wynagrodzenie opisane jest kwotą ryczałtową brutto, na którą składają się: wynagrodzenie związane z realizacją zadania głównego oraz wynagrodzenie jednostkowe za opcje.

W załączniku nr 7 – formularz obliczania ceny oferty znajduje się zastrzeżenie: !!!NIE JEST TO FORMULARZ OFERTOWY!!!. Zawiera wzór obliczenia ceny całkowitej, którą należy wpisać do formularza oferty

$$Cc^* = C_{gz} + (C_{jo} \times 16070m^2)$$

i pozostawione do wypełnienia przez wykonawcę kwoty brutto: Cc (cena całkowita), Cgz (cena gwarantowanego zakresu) i Co (cena jednostkowa opcji).

Zamawiający oszacował wartość zamówienia na kwotę 8.201.415,28 zł na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Na sfinansowanie zamówienia zamawiający przeznaczył kwotę w wysokości 8.560.644,20 zł brutto.

04.02.2026 r. o godzinie 9:00 upłynął termin składania ofert. Złożonych zostało siedem ofert: P.S., Firma Inżynieryjno-Budowlana „STAWAR” (9.440.250,00 zł) – oferta nr 1, Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych TOMBET Sp. z o.o. (7.488.900,55 zł) – oferta nr 2, EMER POMORZE Sp. z o.o. (12.226.567,48 zł) – oferta nr 3, IGLOBUD Leżajsk J.S. Sp (11.431.944,00 zł) – oferta nr 4, konsorcjum STW Investment K.S./Przedsiębiorstwo Inżynieryjno Budowlane „LWK” W.S. (7.148.464,80 zł) – oferta nr 5, AJ PROFIBUD Sp. z o.o. (10.763.904,26 zł.) – oferta nr 6, Zakład Techniki Ochrony Środowiska Foleko Sp. z o.o. (10.679.932,40 zł) – oferta nr 7.

W FOCO odwołujący przedstawił dane do wyliczenia ceny wskazywanej w formularzu oferty wymagające podstawienia do wzoru:

$$Cc^* = Cgz + (Cjo \times 16070m^2)$$

gdzie:

Cc to cena całkowita i wynosi 7 148 464,80 zł brutto (słownie: siedem milionów sto czterdzieści osiem tysięcy czterysta sześćdziesiąt cztery i 80/100 zł)

Cgz to cena gwarantowanego zakresu i wynosi 6 990 336,00 zł brutto

*Cjo to cena jednostkowa opcji i wynosi 8,00 zł brutto**

** cena całkowita (Cc) wpisywana do formularza oferty*

Wyliczona wg wzoru cena oferty brutto wskazana została w formularzu ofertowym, cz. VIII cyfrowo i słownie.

Zamawiający kierował wezwania do złożenia wyjaśnień do czterech wykonawców wskazując na podejrzenie zaoferowania rażąco niskiej ceny za opcje – cena jednostkowa (wezwania z 11.02.2026 r.).

Zamawiający odrzucił po ocenie wyjaśnień oferty trzech wykonawców, tj. oferty nr 3 (cena jednostkowa 10,00 zł/m²), nr 4 (cena jednostkowa – 16,00 zł/m²), nr 5 (cena jednostkowa 8,00 zł/m²).

W wezwaniu skierowanym do odwołującego zamawiający wskazał również na różnice wynikającą z przeliczenia według wzoru ceny oferty brutto, tj. 29.568,80 zł i niejasność czy wolą wykonawcy było zaoferowanie ceny całkowitej wynikającej z działań matematycznych, czy ceny wskazanej w formularzu jako wartość globalna. Zamawiający po analizie wyjaśnień rozważyć miał dokonanie poprawy oferty w trybie art. 223 ust. 2 pkt 2 lub 3 ustawy Pzp.

Wykonawca w wyjaśnieniach z 16.02.2026 r. wyjaśnił różnice w przeliczeniu ceny, która wynika z wpisania ceny jednostkowej w kwocie netto, a po zwiększeniu o stawkę podatku VAT 23% wynosi 9,84 zł, którą to cenę uwzględnił w ofercie. Pomyłka wykonawcy wynikała zatem z błędnego wpisania jednej z cen składowych podstawionego do wzoru. Prawidłowo podana została Cc zamówienia 7.148.464,80 zł brutto, na którą składają się Cgz 6.990.336,00 zł brutto i Cjo 9,84 zł brutto (158.128,80 zł brutto). Wykonawca wystąpił do zamawiającego o poprawienie pomyłki rachunkowej w FOCO w zakresie ceny jednostkowej Cjo z 8,00 zł brutto na 9,84 zł brutto.

Dalej wyjaśnienia dotyczyły rozwiania wątpliwości wynikających z kalkulacji ceny jednostkowej za opcje. Wykonawca wskazał na stawkę roboczogodziny (32,00 zł netto), która przekracza minimalne wynagrodzenie, dla którego stawka brutto pracownika wynosi 28,61 zł. Wykonawca wykazał koszty sprzętowe oraz robocizną, kluczowe materiały i sprzęt załączając wykaz sprzętu, kosztorys szczegółowy, ofertę handlową na materiał (piasek kopalny i piasek przesiewany na mokro oraz glina), oświadczenie podmiotu, który dostarcza oleju napędowy w cenie z upustem 0,24 zł/litr. Wykonawca w kalkulacji założył zysk 9%. W kosztorysie ofertowym wykonawca wskazał 8,00 zł netto, podatek 1,84 zł oraz wartość kosztorysowa 9,84 zł brutto. W kosztorysie szczegółowym do wyliczenia kosztów materiałów przyjęta została stawka 7,00 zł/m³ dla 0.50m³/m², a także wskazane zostały koszty pracy sprzętu (spycharka gąsiennicowa 70,00 zł/m-g oraz walec statyczny 60,00 zł/m-g).

Wykonawca przesłał do zamawiającego dodatkowe pismo z 23.02.2026 r. uzupełniające wyjaśnienia z 16.02.2026 r. z załączonym dokumentem – badania wodoprzepuszczalności gruntu.

Zamawiający odrzucił ofertę odwołującego wskazując w informacji z 17.03.2026 r. na trzy podstawy: art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp; art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp; art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę zamawiający odniósł się do wyjaśnień

dotyczących ceny jednostkowej w wysokości 8,00 zł/m² zestawiając z wyliczonymi kosztami za glinę 5 zł/m³, koszt transportu gliny 2 zł/m³. Z przeprowadzonej przez Zamawiającego analizy wynika natomiast, że sam koszt paliwa niezbędnego do realizacji transportu na trasie kopalnia – plac budowy wynosi ok. 3,44 zł/m³. Suma powyższych pozycji wynosi 11,44 zł/m³, przy czym wskazana wartość nie obejmuje innych elementów kosztowych takich jak amortyzacja pojazdu, wynagrodzenie kierowcy czy koszty eksploatacyjne. Wykonawca błędnie przyjął: brak kosztu zakupu materiału zewnętrznego, brak kosztu transportu spoza terenu budowy, pozyskanie materiału z terenu inwestycji, poniesienie wyłącznie kosztów wydobycia, przemieszczenia i wbudowania gruntu.

Mimo powyższych deklaracji, należy wskazać, iż wykonawca nie przedstawił żadnych materialnych dowodów, które pozwoliłyby na weryfikację wskazanych okoliczności. W szczególności nie załączono: kosztorysu szczegółowego (pomimo wezwania), ofert handlowych, faktur, umów lub zamówień dotyczących zakupu materiałów, ani dokumentów potwierdzających parametry techniczne i dostępność sprzętu. Wyjaśnienia nie zawierały również informacji o innowacyjnych technologiach, rozwiązaniach organizacyjnych czy odmiennych metodach realizacji robót, które mogłyby uzasadniać znaczną redukcję kosztów względem kosztorysu inwestorskiego i innych ofert wykonawców. Wykonawca nie odniósł się do kalkulacji narzutów, kosztów ogólnych i marży zysku. W konsekwencji, złożone wyjaśnienia mają charakter wyłącznie deklaracyjny i ogólnikowy. Brak dokumentów źródłowych i danych liczbowych uniemożliwia Zamawiającemu przeprowadzenie rzetelnej oceny, czy wskazana cena jednostkowa znajduje uzasadnienie ekonomiczne i techniczne. Wykonawca nie udowodnił, że realizacja przedmiotu zamówienia za zaproponowaną cenę jest możliwa bez uszczerbku dla jakości, kompletności i terminowości wykonania (...). Wobec tego, iż część dokumentów mających stanowić dowód na poparcie wyjaśnień została przekazana po upływie terminu wyznaczonego przez Zamawiającego, co uniemożliwiało ich skuteczne uwzględnienie w procesie oceny wyjaśnień.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia zamawiający wskazał, że: dokonał analizy dokumentów przedstawionych przez Wykonawcę w celu wykazania spełnienia wymagań dotyczących parametrów materiałów. Wykonawca przedłożył sprawozdanie z badania współczynnika filtracji wykonane zgodnie z normą PN-55/B-04492, z którego wynika, że dla badanej próbki uzyskano wartość współczynnika filtracji $k = 4 \times 10^{-10}$ m/s. Pomimo przedstawienia powyższego dokumentu Zamawiający stwierdził, że przedłożona dokumentacja nie pozwala na jednoznaczne potwierdzenie spełnienia wymagań określonych w dokumentach zamówienia, a w szczególności nie potwierdza w sposób wystarczający, że materiał wskazany przez Wykonawcę w ofercie spełnia wymagane parametry techniczne oraz będzie możliwy do zastosowania przy realizacji zamówienia. W szczególności Zamawiający ustalił, że:

1. Brak jest jednoznacznego potwierdzenia źródła pochodzenia materiału Z przedstawionego sprawozdania z badań wynika, że próbka gruntu została pobrana i dostarczona do badań przez zleceniodawcę. Oznacza to, że laboratorium wykonujące badanie nie dokonywało samodzielnego poboru materiału z konkretnego złoża ani nie weryfikowało miejsca jego pochodzenia. W konsekwencji brak jest możliwości jednoznacznego ustalenia, czy badana próbka pochodzi z tego samego źródła materiału, które miałyby zostać wykorzystane przy realizacji zamówienia.
2. Brak potwierdzenia reprezentatywności badanej próbki Przedstawiony dokument odnosi się do pojedynczej próbki gruntu. Dokumentacja złożona przez Wykonawcę nie potwierdza jednak, że badana próbka jest reprezentatywna dla całego złoża materiału przeznaczonego do realizacji zamówienia. W przypadku robót budowlanych polegających na wykonaniu warstw uszczelniających składowiska odpadów kluczowe znaczenie ma nie tylko parametr pojedynczej próbki, lecz także stabilność i powtarzalność parametrów materiału w całej objętości złoża, z którego materiał będzie pozyskiwany.
3. Brak potwierdzenia dostępności materiału o wymaganych parametrach Z przedstawionej dokumentacji nie wynika również, czy materiał o wskazanych parametrach filtracyjnych jest dostępny w ilości wystarczającej do wykonania wszystkich projektowej. warstw konstrukcyjnych przewidzianych w dokumentacji
4. Brak jednoznacznego powiązania wyników badań z materiałem wskazanym w ofercie Dokumenty przedstawione przez Wykonawcę nie pozwalają na jednoznaczne powiązanie wyników badań laboratoryjnych z konkretnym materiałem, który miałby zostać wykorzystany przy realizacji zamówienia. W konsekwencji Zamawiający nie uzyskał jednoznacznego potwierdzenia, że materiał wskazany przez Wykonawcę w ofercie spełnia wymagania określone w dokumentach zamówienia w zakresie parametrów filtracyjnych.
5. Oferta PPHU SAN-TORF Kopalnia Torfu Piasku s.c. przedłożona przez innego wykonawcę Wskazać należy, iż z dostępnych danych rynkowych oraz dokumentów znajdujących się w aktach postępowania wynika, że glina z kopalni PPHU SAN TORF posiada współczynnik filtracji $k \leq 1 \times 10^{-7}$ m/s tym samym glina ta nie odpowiada istotnym wymaganiom technicznym wskazanych w warunkach zamówienia (...).

W ocenie Zamawiającego dokumenty przedstawione przez Wykonawcę nie potwierdzają w sposób jednoznaczny

spełnienia tych wymagań. Co więcej dokumenty które zostały dostarczone przez innego Wykonawcę w toku badania ofert wskazują wprost, że współczynnik filtracji gliny jest inny aniżeli wskazany przez Wykonawcę konsorcjum STW INVESTMENT K.S. – Lider Konsorcjum Przedsiębiorstwo Inżynierijno Budowlane „LWK” W.S. – Partner Konsorcjum.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny lub kosztu zamawiający uznał, że w niniejszym stanie faktycznym w formularzu wpisano cenę jednostkową brutto 8,00 zł/m², jednakże cena całkowita została obliczona przy zastosowaniu 8,00 zł netto + VAT 23% = 9,84 zł brutto. Wykonawca dopiero w przedstawionych wyjaśnieniach potwierdził, że kalkulacja oferty została wykonana przy cenie 9,84 zł brutto. Nie mamy więc klasycznej omyłki rachunkowej (dokonanie nieprawidłowego działania matematycznego), lecz sprzeczność pomiędzy elementem opisowym formularza a rzeczywistą kalkulacją ceny (...)

Wskazać należy, iż z treści złożonej oferty nie wynikało jednoznacznie, że Wykonawca przyjął do kalkulacji ceny jednostkowej wartość 8,00 zł netto powiększoną o podatek VAT. Prawidłowa cena jednostkowa nie mogła zostać ustalona wyłącznie na podstawie dokumentów oferty bez odwołania się do dodatkowych informacji przekazanych przez Wykonawcę w wyjaśnieniach. Wyjaśnienia Wykonawcy doprowadziły do ujawnienia innego sposobu kalkulacji ceny niż wynikający z literalnej treści Formularza Obliczenia Ceny Oferty. Jak zostało wskazane powyżej wyjaśnienia udzielane na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy nie mogą prowadzić do negocjacji ani zmiany treści oferty po upływie terminu składania ofert. W niniejszej sprawie przyjęcie wskazanej przez Wykonawcę wartości 9,84 zł brutto jako ceny jednostkowej prawa opcji oznaczałoby zastąpienie ceny wskazanej w formularzu ofertowym inną wartością ujawnioną dopiero w toku wyjaśnień, co prowadziłoby do niedopuszczalnej modyfikacji treści oferty. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż oferta zawiera błąd w obliczeniu ceny, którego usunięcie wymagałoby dokonania zmiany treści oświadczenia woli Wykonawcy po terminie składania ofert. W związku z powyższym Zamawiający odrzucił ofertę Wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo zamówień publicznych jako zawierającą błąd w obliczeniu ceny.

Izba uwzględniła odwołanie.

Wprawdzie zamawiający podkreślał, że czynność odrzucenia oferty odwołującego opiera się na trzech niezależnych od siebie podstawach prawnych, to okoliczności faktyczne w zasadzie mają wspólny mianownik, tj. cenę jednostkową za opcję, która stanowiła przedmiot badania pod kątem rażąco niskiej ceny, a dokumenty i wyjaśnienia jakie złożył odwołujący prowadziły do negatywnej oceny całej oferty, w tym uznania, że wykonawca przyjął sposób wykonania zamówienia w tej części w sposób niezgodny z dokumentacją postępowania.

Ponieważ punktem wyjścia była cena jednostkowa za opcje, Izba w pierwszej kolejności swoje stanowisko prezentuje w odniesieniu do podstawy odrzucenia oferty, jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny, który w ocenie zamawiającego nie mógł być poprawiony jako omyłka na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 2 Ustawy.

W ocenie składu orzekającego ocena ta uwzględniać powinna znaczenie, jakie zamawiający nadała FOCO, w którym wykonawca określał składowe ceny ofertowej, z podziałem na zamówienie gwarantowane oraz opcję.

W okolicznościach ustalonych w sprawie nie zachodziła podstawa do odrzucenia oferty jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny wskazanej w formularzu ofertowym w kwocie brutto za całość zamówienia, tj. 7 148 464,80 zł brutto.

Zamawiający zidentyfikował błąd w kwocie 29.568,80 zł, na co wskazywało działanie matematyczne, tj. przeliczenie ceny za 1 m² przy ilości maksymalnej 16070 m² (128.560,00 zł) oraz zsumowania z Cgz (6.990.336,00 zł). Wartość po zsumowaniu wynosiła 7.118.896,00 zł, a cena ofertowa wskazana w formularzu oferty to 7.148.464,80 zł. W wyjaśnieniach wykonawca przyznał, że doszło do omyłki polegającej na wskazaniu ceny jednostkowej netto – 8,00 zł i wniósł o poprawienie jako oczywistej omyłki rachunkowej ceny jednostkowej na 9,84 zł brutto (8,00 zł + 23% VAT – 1,84 zł). Różnica 1,84 zł pomnożona przez ilość 16070 m² daje wynik 29.568,80 zł.

Podkreślenia wymaga, że wyjaśnienia wykonawcy nie prowadziły do zmiany ceny wskazanej w formularzu ofertowym, która prezentowana była w kwocie ryczałtowej za całość zamówienia w tym za opcje. W ocenie Izby omyłka wykonawcy do jakiej dopuścił się przy wypełnianiu FOCO była możliwa do wyjaśnienia samodzielnie bez udziału wykonawcy, gdyż wyłącznie na podstawie matematycznych działań można wskazać, że różnica wyliczona przez zamawiającego wynikała wyłącznie z braku uwzględnienia stawki podatku VAT (23%), która została jednak uwzględniona w cenie oferty brutto w formularzu oferty. Wyjaśnienia wykonawcy wyłącznie wskazywały na przyczynę, której wyjaśnienie nie miało wpływu na treść oferty, a sam zamawiający podkreślił, że FOCO nie jest formularzem ofertowym. Rozbicie ceny w formularzu obliczenia ceny miało znaczenie wyłącznie dla określenia składowych wynagrodzenia wpisywanych do umowy i nie zmieniało ceny ofertowej, która podlegała porównaniu w kryterium cena. W szczególności należy zaprzeczyć stanowisku wyrażonemu w uzasadnieniu odrzucenia, że przyjęcie wskazanej przez wykonawcę wartości 9,84 zł brutto jako ceny jednostkowej prawa opcji oznaczałoby zastąpienie ceny wskazanej w formularzu ofertowym inną wartością ujawnioną dopiero w toku wyjaśnień, co prowadziłoby do niedopuszczalnej modyfikacji treści oferty. To właśnie ta cena jednostkowa

została uwzględniona w cenie wskazanej w formularzu ofertowym, a zatem nie można mówić, że miałyby być zastąpiona inną wartością. Przyjęcie wyjaśnień wykonawcy pozostawiało aktualną cenę 8,00 zł wskazaną w FOCO ale jako cenę netto, co miało potwierdzenie w cenie całkowitej oferty, z której wynika, że wykonawca uwzględnił w kalkulacji cenę jednostkową 9,84 zł. Wyjaśnienia nie prowadziły do żadnych negocjacji ceny ofertowej, gdyż od początku w cenie uwzględniona została kwota podatku VAT od stawki jednostkowej 8,00 zł. Tym samym zamawiający nawet nie musiał poprawiać ceny, a wystarczającym było przyjęcie wyjaśnień wykonawcy, które stają się częścią oferty, bez istotnej zmiany jej treści.

Nieprawidłowa ocena zamawiającego miała również dalsze konsekwencje, gdyż zamawiający oceniając wyjaśnienia w zakresie ceny jednostkowej całkowicie pominął okoliczność wskazaną przez wykonawcę, że cena 8,00 zł jest ceną jednostkową netto i do oceny powinien przyjąć cenę 9,84 zł brutto, która uwzględniona jest w cenie ofertowej. Już tylko na tej podstawie uzasadnienie ceny rażąco niskiej nie ma odniesienia do rzeczywistej ceny jednostkowej. Nawet jeżeli zamawiający uznał, że błąd wykonawcy nie nadaje się do poprawienia, to niecelowym i sprzecznym z wyjaśnieniami było ocenianie ceny 8,00 zł jako ceny jednostkowej brutto. Prowadziło to do wypaczenia wyjaśnień i przyjęcia wniosków, które nie miały faktycznie odniesienia do sposobu kalkulacji składowej ceny ofertowej. Ponadto w uzasadnieniu odrzucenia, jak i w odpowiedzi na odwołanie wyliczenia zamawiającego wskazują na wniosek, że nawet cena 8 zł mogła zakładać minimalny zysk. Przy wyliczonym przez zamawiającego średnim koszcie ok 7,98 zł/m² potencjalny zysk wyniósłby dla całego zamówienia objętego opcją 321,40 zł, co zamawiający uznał za wartość iluzoryczną, nieuwzględniającą podstawowych ryzyk gospodarczych i niestanowiącą racjonalnego wynagrodzenia za realizację robót. Powyższe podważa zatem stwierdzenie, że cena ma charakter rażąco niski w tym znaczeniu, że nie pozwala na realizację prac objętych prawem opcji.

W ocenie składu, zamawiający całkowicie pominął w swojej ocenie nie tylko rzeczywistą cenę jednostkową brutto, ale również nie odniósł się do znaczenia wyceny opcji dla ceny oferty jako istotnie wpływającej na kalkulację ceny i możliwość realizacji prac objętych opcją. Izba podziela zastrzeżenie odwołującego, w którym wskazywał, że opcja stanowi zamówienie pomocnicze dla zamówienia objętego gwarantowanym zakresem i do jej realizacji wykonawca będzie mógł skierować zasoby osobowe i sprzętowe, których koszty rozłożone zostaną na cały proces budowy, bez sztucznego wydzielania na potrzeby wynagrodzenia należnego wykonawcy za opcje. Zamawiający w ogóle nie kwestionował ceny całkowitej i nie wyjaśniał sposobu obliczenia ceny za zamówienie gwarantowane, w którym wykonawca również musiał uwzględnić koszty pracy sprzętu i zatrudnienia pracowników. W tej sytuacji analiza prowadząca się wyłącznie do ceny jednostkowej, bez wykazania jej istotności dla rentowności całego zamówienia nie była pewna i nie przekonuje co do wniosków. Dla zobrazowania skali znaczenia opcji dla całości oferty wystarczy wskazać jej wartość, tj. 158.128,80 zł brutto przy wartości kontraktu przekraczającej 7 mln zł.

Pewnym zobrazowaniem skutku braku analizy całościowej ceny ofertowej może być decyzja o odrzuceniu na tej samej podstawie dwóch najdroższych w postępowaniu ofert jako zawierających rażąco niskie ceny, chociaż przekraczały one kwotę środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia i szacowaną wartość zamówienia.

Co do niezgodności treści oferty z wymaganiami Izba podziela zastrzeżenia odwołującego co do możliwości oceny oferty na podstawie dokumentu, który nie był wymagany, a zamawiający nie przewidział na etapie oceny ofert weryfikacji parametrów materiału do realizacji opcji. Dotyczy to badań przepuszczalności i wodoprzepuszczalności próbki gliny, na podstawie którego zamawiający wywiódł, że materiał ten nie spełni parametru wymaganego. Z jednej strony zamawiający wskazał, że nie mógł przyjąć do oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokumentu, który wykonawca przedłożył z uchybieniem terminu do złożenia wyjaśnień, a następnie dokonał merytorycznej oceny tego dokumentu wskazując na jego wadliwość i wnioskując na tej podstawie, że wykonawca zamierza realizować prace z wykorzystaniem gliny, która nie spełni parametrów wskazanych w dokumentacji zamówienia ($k \leq 1 \times 10^{-9}$ m/s). Zamawiający w odpowiedzi wskazał, że odwołujący decydując się na przedłożenie takiego dokumentu, uczynił to dobrowolnie, a tym samym musiał liczyć się z tym, że dokument ten podlega ocenie zamawiającego pod kątem jego wiarygodności, przydatności oraz powiązania z przedmiotem zamówienia. Odnosząc się do tego stanowisk należy wskazać, że zamawiający przyjmując jednak dokument do oceny wywiódł z niego daleko idące wnioski bez umożliwienia wykonawcy wyjaśnienia wątpliwości jakie miał, co doprowadziło do uznania oferty za niezgodną z warunkami zamówienia. W sytuacji, gdyby dokument ten stanowił przedmiotowy środek dowodowy byłaby możliwość żądania jego uzupełnienia w trybie art. 107 Ustawy. Zamawiający dokonał samodzielnie lub w oparciu o informacje przekazane przez konkurenta w postępowaniu oceny oferty, która może okazać się najkorzystniejsza, bez umożliwienia samemu zainteresowanemu rozwiania wątpliwości co do złożonego raportu z badań próbki. Zamawiający uzyskał przy tym potwierdzenie z kopalni, że oferuje ona dostawę materiału również po stawce wskazanej przez wykonawcę, co całkowicie pominął przy ocenie oferty. Pokazuje to na jednostronności oceny okoliczności związanych z materiałem, który wykonawca przyjął do wyceny, co również powinno uwzględniać cel złożenia dowodu przy wyjaśnieniu podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny. Oferta kopalni

stanowiła bowiem dowód na rynkowość kalkulacji, a nie potwierdzenie konkretnego parametru materiału.

W ocenie składu doszło w tych okolicznościach do naruszenia zasad oceny ofert, gdyż wobec innych podmiotów zamawiający nie prowadził takiego badania. Ponadto odmawiając przyjęcia dokumentu do oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny, nie mógł następnie na podstawie jego treści odrzucić oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia, gdyż nie przewidział składania wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust 1 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz wykazane rachunkiem koszty odwołującego i obciążyła nimi zamawiającego.

Przewodnicząca:.....