

**WYROK**

Warszawa, dnia 8 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie z udziałem stron i uczestników postępowania w dniu 5 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 marca 2026 r. przez wykonawcę Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku

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

przy udziale uczestnika wykonawcy FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

**orzeka:**

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego wykonawcę Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem 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 1425/26

**Uzasadnienie**

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, pn. „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A1 na odcinku od km 335+937 do km 399+742,51 - Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2030”, nr postępowania O/ŁO.D-3.2421.22.2025 (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”), o wartości szacunkowej powyżej progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej; numer publikacji ogłoszenia: 279448-2025, numer wydania Dz.U. S: 84/2025, data publikacji: 30 kwietnia 2025 r.

W dniu 18 marca 2026 r. zamawiający poinformował o wynikach oceny ofert, w tym o wyborze oferty wykonawcy FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie jako najkorzystniejszej w postępowaniu (dalej „FB Serwis” lub „przystępujący”).

W dniu 30 marca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku, wobec czynności i zaniechań zamawiającego w postępowaniu, polegających na dokonaniu wyboru, jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy FB Serwis pomimo tego, że oferta ta podlegała odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną z uwagi na to, że wykonawca FB Serwis nie wykazał, że złożona przez niego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, nie udzielił wymaganych przez zamawiającego wyjaśnień, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu obrazę następujących przepisów prawa:

1. art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy FB Serwis pomimo tego, że oferta ta podlegała odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną z uwagi na to, że wykonawca FB Serwis nie wykazał, że złożona przez niego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, nie udzielił wymaganych przez zamawiającego wyjaśnień, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny;

a w przypadku nie uwzględnienia zarzutu, o którym mowa w pkt 1 powyżej:

2.art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy FB Serwis do ponownego złożenia wyjaśnień ceny, ponieważ złożone przez wykonawcę FB Serwis wyjaśnienia nie zawierają wymaganych przez zamawiającego szczegółowych wyjaśnień, w tym kalkulacji pozycji uznanych przez zamawiającego za rażąco niskie i nie pozwalają za uznanie ich za wyjaśnienia uzasadniające podaną w ofercie cenę.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2.odrzucenia oferty wykonawcy FB Serwis;
- 3.ewentualnie wezwania wykonawcy FB Serwis do ponownego złożenia wyjaśnień ceny;
- 4.dokonania ponownej czynności badania i oceny ofert z pominięciem ofert odrzuconych.

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

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie.

W sprawie strony i uczestnicy złożyli swoje stanowiska:

- 1)zamawiający w piśmie z 24 kwietnia 2026 r., działając na podstawie art. 521 ust. 1 ustawy Pzp (Odpowiedź na odwołanie) zaprezentował swoje stanowisko, w którym wniósł o oddalenie odwołania w całości jako niezasadnego;
- 2)wykonawca FB Serwis zaprezentował swoje stanowisko w piśmie z 4 maja 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, pismem procesowym uczestnika postępowania, a także po wysłuchaniu oświadczeń, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje**

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

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania, która przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący jest wykonawcą, który złożył swoją ofertę w postępowaniu. Oferta FB Serwis została wybrana przez zamawiającego pomimo, że w ocenie odwołującego, powinna zostać odrzucona z tego powodu, że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Gdyby zamawiający dokonał oceny ofert zgodnie z przepisami ustawy Pzp - oferta FB Serwis zostałaby odrzucona a wybrana oferta odwołującego. Tym samym na skutek działań zamawiającego odwołujący może ponieść szkodę związaną z niezyskaniem zamówienia publicznego i osiągnięcia zysku z tytułu jego realizacji.

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

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

**Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje**

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w Rozdziale VI specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) Instrukcja dla wykonawców (dalej „IDW”) jest: Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A1 na odcinku od km 335+937 do km 399+742,51 - Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026 - 2030 wraz z węzłami, MOP-ami, drogami serwisowymi i poprzecznymi, obejmujące usługi roboty budowlane z zakresu bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych (BUA), zimowego utrzymania dróg (ZUD) oraz bieżącego utrzymania czystości na obiektach inżynierskich (BUM).

Zgodnie z Rozdziałem XVII SWZ IDW - Sposób obliczenia ceny oferty, pkt 17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez wykonawcę w oparciu o Formularze cenowe zamieszczone w Tomie IV SWZ, na które składają się:

- w zakresie zamówienia podstawowego - Załącznik nr 2 Tabela Elementów Rozliczeniowych: „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 1 - Nawierzchnia”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 2 Pobocza i pasy rozdziału”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 3 - Korpus drogi”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 4 - Odwodnienie”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 5 - Chodniki, ścieżki rowerowe”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 6 Oznakowanie”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 7 - Urządzenia BRD”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 8 - Estetyka”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 9 - Urządzenia wspomagające”, „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 10a - Zimowe utrzymanie dróg”, „Tabela Elementów

Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 10b - Zimowe utrzymanie dróg", „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 10c - Zimowe utrzymanie dróg", „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 11 - Zarządzani kontraktem", „Tabela Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 12 - Utrzymanie czystości oraz prace naprawcze konserwacyjne na obiektach inżynierskich", „Grupa nr 13 - Prace pomocnicze", „Zbiorcze Zestawienie Kosztów, tabela dla zamówienia podstawowego",

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

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

Zgodnie z pkt 17.2. Formularze cenowe, poszczególne Tabele dla zamówienia podstawowego, o których mowa w pkt. 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto metodą kalkulacji uproszczonej. Wykonawca oblicza cenę ofertową netto dodając wartości poszczególnych elementów (grup) zamówienia. Wartość netto z TABEL od 1 do 13 należy wpisać w pozycji od nr 1 do nr 13 Zbiorcze Zestawienie Kosztów dla zamówienia podstawowego (ZZK), a następnie wyliczyć i wpisać w ZZK wartość brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT) za wykonanie poszczególnych grup zamówienia (1-13). Następnie należy określić wartość netto oraz brutto za wykonanie całości zamówienia podstawowego - „WARTOŚĆ CAŁKOWITA” (suma odpowiednio wartości netto oraz brutto poszczególnych grup (1-13). Wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU, należy określić jako 30% wartości sumy grup 1-13 określonej w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla zamówienia podstawowego. W tabeli „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 1 PPU” należy określić wartość netto i brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT) za wykonanie tej opcji. „Wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU należy określić jako 30% wartości sumy grup 1-13 określonej w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla zamówienia podstawowego. W tabeli „Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 1a pkt 2 PPU” należy określić wartość netto i brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT) za wykonanie tej opcji. Łączną wartość obejmującą wartość zamówienia podstawowego, wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU oraz wartość opcji, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU należy podać w tabeli „Łączna wartość zamówienia wraz z prawem Opcji określonym w § 4 ust. 1a pkt 1 PPU oraz zgodnie z § 4 ust. 1a pkt 2 PPU...”. W tabeli „Łączna wartość zamówienia wraz z prawem Opcji określonym w § 4 ust. 1a pkt 1 PPU oraz zgodnie z § 4 ust. 1a pkt 2 PPU” należy określić wartość netto i brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT). Ustalona przez zamawiającego stawka podatku VAT wynosi 23%.

Dalej, w pkt 17.3. zamawiający przewidział: Wartość brutto za wykonanie całości zamówienia podstawowego Wykonawca zamieszcza w ofercie jako cenę ofertową brutto zamówienia podstawowego (pkt 3 Formularza oferta). Wartość brutto za wykonanie OPCJI, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 1) PPU, wykonawca zamieszcza w ofercie, jako cenę ofertową brutto za wykonanie tej opcji w pkt 3.1.a. Formularza oferta. Wartość brutto za wykonanie OPCJI, o której mowa w paragrafie 1 ust. 8 pkt 2) PPU wykonawca zamieszcza w ofercie, jako cenę ofertową brutto za wykonanie tej opcji w pkt 3.1.b. Formularza oferta. Wartość brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia obejmującego zamówienie podstawowe oraz opcje (2 warianty) wykonawca zamieszcza w ofercie jako cenę ofertową brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia wraz z prawem opcji (pkt 3.2. Formularza oferta).

Zgodnie z pkt 17.4.: Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w Formularzu cenowym. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Formularza cenowego i Tabel. Tam, gdzie to wskazano w Tabelach, cena za wykonanie wskazanych zakresów zamówienia nie może przekroczyć określonych przez zamawiającego limitów.

Dalej, w pkt 17.5.: Każda cena jednostkowa zawarta w ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/ ilości rozliczenia w Formularzu cenowym.

Zgodnie z pkt 17.6.: Dla każdej pozycji wyszczególnionej w Formularzu cenowym, jeśli składają się na nią elementy o zróżnicowanych kosztach, jednolita stawka jednostkowa powinna zostać skalkulowana na zasadzie uśrednienia kosztów składowych.

W pkt 17.7.: Wartości w poszczególnych pozycjach Formularza cenowego oraz cena Oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

Pkt 17.8.: Ceny określone przez wykonawcę w Formularzu cenowym nie będą zmieniane w toku realizacji przedmiotu zamówienia, za wyjątkiem sytuacji określonych w istotnych postanowieniach umowy, stanowiących Tom II SWZ.

Pkt 17.9.: Jeżeli złożona zostanie oferta, której wybór prowadzić będzie do powstania zamówienia, zamawiającego obowiązku podatkowego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług, dla celów zastosowania kryterium ceny zamawiający doliczy do przedstawionej w ofercie ceny kwotę podatku od towarów i usług, którą miałby obowiązek

rozliczyć zgodnie z tymi przepisami. W ofercie wykonawca ma obowiązek: (i) poinformowania zamawiającego, że wybór jego oferty będzie prowadzić do powstania u zamawiającego obowiązku podatkowego, (ii) wskazania nazwy (rodzaju) towaru lub usługi, których dostawa lub świadczenie będą prowadziły do powstania obowiązku podatkowego, (iii) wskazania wartości towaru lub usługi objętych obowiązkiem podatkowym zamawiającego, bez kwoty podatku, (iv) wskazania stawki podatku od towarów i usług, która zgodnie z wiedzą wykonawcy będzie miała zastosowanie.

Izba ustaliła, że w terminie wyznaczonym przez zamawiającego swoje oferty złożyło 10 wykonawców, w tym odwołujący i przystępujący.

Odwołujący zaferował za wykonanie zamówienia cenę: zamówienie podstawowe 71 553 661,71 PLN; opcja, o której mowa w §1 ust. 8 pkt 1) PPU 21 466 098,51 PLN; opcja, o której mowa w §1 ust. 8 pkt 2) PPU 21 466 098,51 PLN; RAZEM zam. podstawowe i opcja 114 485 858,73 PLN.

Z kolei przystępujący zaproponował następujące ceny: zamówienie podstawowe 69 415 805,32 PLN; opcja, o której mowa w §1 ust. 8 pkt 1) PPU 20 824 741,59 PLN; opcja, o której mowa w §1 ust. 8 pkt 2) PPU 20 824 741,59 PLN; RAZEM zam. podstawowe i opcja 111 065 288,50 PLN.

Izba ustaliła ponadto, że zgodnie z informacją opublikowaną przez zamawiającego kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia podstawowego wynosi:

- dla zamówienia podstawowego 115 570 899,95 PLN (brutto);
- dla opcji zleczonej na podstawie § 4 ust. 1a pkt 1 PPU wynosi 34 671 269,99 PLN (brutto);
- dla opcji zleczonej na podstawie § 4 ust. 1a pkt 2 PPU wynosi 34 671 269,99 PLN (brutto).

Z akt sprawy wynika również, że w toku postępowania, zamawiający pismem z 25 listopada 2025 r. zwrócił się do wykonawcy FB Serwis, powołując się na przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, w celu ustalenia, czy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwracając się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących jej elementów, mających wpływ na wysokość ceny oferty.

Zamawiający wskazał, że powziął podejrzenie rażącego zaniżenia ceny, ponieważ całkowita cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania. Wartość zamówienia ustalona przed wszczęciem postępowania powiększona o należny podatek od towarów i usług (dalej „wartość zamówienia”) wynosi 184 913 439,93 zł, po dokonaniu jej aktualizacji 184 403 050,68 zł. Z kolei cena oferty FB Serwis wynosi 111 065 288,50 zł brutto, a zatem jest niższa o 39,77 % od zaktualizowanej wartości zamówienia.

W związku z powyższym, zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowych przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny ofertowej, co umożliwi zbadanie oraz weryfikację dokonanych wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny. Zamawiający wezwał także do przedstawienia kalkulacji cen jednostkowych zaferowanych we wskazanych, w pliku załączonym do niniejszego wezwania, pozycjach TER (zaznaczonych kolorem różowym), których ceny wydają się rażąco niskie.

Dalej podał, że zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Pzp zamawiający żąda szczegółowych wyjaśnień w zakresie: zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; kosztów wynikających z obowiązków w zakresie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający pouczył wykonawcę, że wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności:

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

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

Wykonawca powinien złożyć wyjaśnienia, które umożliwią ich ocenę pod ww. kątem.

W związku z powyższym, w celu umożliwienia zamawiającemu dokonania oceny zaferowanej przez wykonawcę ceny ofertowej, zamawiający poprosił o szczegółowe wyjaśnienie (w odniesieniu do wszystkich pozycji TER, ze szczególnym uwzględnieniem wskazanych pozycji kosztorysowych) jakie obiektywne czynniki spowodowały obniżenie ceny oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena została obniżona, jednocześnie wykonawca powinien wykazać jakie indywidualne możliwości i okoliczności, dostępne i właściwe tylko dla niego przy realizacji tego

zamówienia, umożliwiły obniżenie ceny oferty.

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

Zamawiający poinformował także, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy oraz, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Wykonawca FBSerwis złożył wyjaśnienia w piśmie z 8 grudnia 2025 r., załączając do nich dowody.

Zamawiający pismem z 18 marca 2026 r. poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej, oferty złożonej przez FBSerwis.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się wykonawca Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku, składając swoje odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 marca 2026 r.

### **Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje**

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

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

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

Art. 224 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że jeżeli zaoficerowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Z kolei w ust. 2 tego przepisu wskazano, że: W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: (pkt 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 przesłanki odrzucenia oferty ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; (pkt 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.

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

Z kolei art. 224 ust. 6 ustawy Pzp wskazuje, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

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

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

Na wstępie Izba zwraca uwagę, że wprawdzie przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wskazuje na obowiązek zamawiającego do zbadania czy zaoficerowana przez wykonawcę cena nie jest rażąco niska w przypadku, jeśli cena

oferowana przez niego w postępowaniu jest niższa o co najmniej 30 % w stosunku do wartości szacunkowej, i zamawiający obowiązek ten wypełnił, kierując do FBService takie wezwanie, nie sposób jednak w okolicznościach przedmiotowej sprawy pominąć wyjaśnień złożonych przez zamawiającego, składanych w piśmie procesowym (Odpowiedź na odwołanie z 24 kwietnia 2025 r.), w którym przyznaje on, że powyższego obowiązku dopełnił jedynie w znaczeniu formalnym, mając na uwadze zmieniającą się w ostatnim okresie sytuację rynkową co do oferowanych cen na tożsamy zakres zamówienia, o czym świadczą ceny oferowane także w tym zamówieniu.

Jak wskazał zamawiający, określając szacunkową wartość zamówienia podstawowego wziął pod uwagę zwaloryzowane ceny z ofert w ogłoszonych uprzednio postępowaniach na utrzymanie autostrad. Powyższe dane spowodowały, że ustalona na ich podstawie szacunkowa wartość zamówienia dała kwotę 93 700 737,14 zł netto, tj. 115 251 906,68 zł brutto. Przy czym, jeśli brać pod uwagę średnią cenę dla zamówienia podstawowego, obliczoną na podstawie średniej ceny ofert złożonych w niniejszym postępowaniu, ta wynosi 66 161 323,80 zł. netto, tj. 81 378 428,27 zł. brutto. FBService z kolei za wykonanie zamówienia podstawowego zaproponował kwotę 56 435 614,08 zł netto, tj. 69 415 805,32 zł brutto.

Powyższe oznacza, co wyliczył zamawiający, że cena wykonawcy FBService stanowiła wprawdzie 60,23% wartości szacunkowej, ale jednocześnie 85,30% średniej obliczonej na podstawie innych cen oferowanych w tym postępowaniu. Podobnie też cena oferty odwołującego za wykonanie zamówienia podstawowego wyniosła 58 173 708,71 zł netto, tj. 71 553 661,71 zł brutto, co stanowi 62,08% wartości szacunkowej i 87,93% wartości średniej ceny z ofert.

Widoczne jest zatem, że to oszacowana przez zamawiającego wartość była powodem, dla którego skierował do wykonawców wezwanie do wyjaśnień, zauważając jednocześnie, że odnotowuje w ostatnim czasie (lata 2024 - 2025) znaczący spadek cen ofertowych, w porównaniu z zamówieniami o tożsamym charakterze, które zostały ogłoszone w latach poprzednich. Jednocześnie, jak to miało miejsce w prowadzonym przetargu, mamy do czynienia z niewielką różnicą pomiędzy zaoferowanymi cenami, co wskazuje raczej na zawyżenie szacunkowej wartości, wynikające ze sposobu szacowania wartości zamówienia (na podstawie poprzednio dokonywanych zamówień), niż na brak realności i rzetelności przygotowanych przez wykonawców kalkulacji.

Trafnie zamawiający podkreślał, że ocena wyjaśnień składanych przez wezwanego wykonawcę dokonywana powinna być w sposób kompleksowy, i taka też ocena została przez zamawiającego dokonana w przypadku FBService. Obejmuje ona oczywiście przede wszystkim treść przedłożonych wyjaśnień oraz dowodów, nie może jednocześnie pomijać analiz i odniesień do rynkowego poziomu cen danych zakresów prac, które to wynikają z ofert innych, ubiegających się o dane zamówienie podmiotów. Innymi słowy zamawiający nie powinien tracić z pola widzenia tego, czemu służy procedura wyjaśnień rażąco niskiej ceny tj., że została ona wprowadzona w celu wyeliminowania z możliwości ubiegania się o dane zamówienie ofert takich podmiotów, które deklarują realizację prac za ceny rażąco zaniżone, a zatem takie, za które niemożliwe jest zrealizowanie zamówienia publicznego.

Izba podziela wprawdzie stanowisko odwołującego, prezentowane zarówno w odwołaniu, jak też na rozprawie, że zamawiający dokonując oceny czy podana cena ma charakter rynkowy, bierze pod uwagę treść składanych wyjaśnień i to one dają mu odpowiedź na pytanie w jaki sposób wykonawca wyliczył swoją ofertę i czy możliwe jest za ceny przez niego podane zamówienie wykonać. Odwołujący przywoływał przy tym treść przepisu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, zgodnie z którym odrzuceniu podlega oferta takiego wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym przez zamawiającego terminie lub też, jeśli złożone przez niego wyjaśnienia nie uzasadniają podanej przez niego ceny lub kosztu. Przy tym jednak Izba pragnie zwrócić uwagę, że podnoszenie przez odwołującego przedmiotowego zarzutu w sytuacji, gdy cena konkurencyjnej oferty jest niższa od ceny oferowanej przez niego zaledwie o 2,99% z pewnością wymaga od niego nie tylko wskazania, że konkurujący z nim wykonawca nie odniósł się do treści wezwania do wyjaśnień (przy czym i z tym twierdzeniem Izba się nie zgadza), ale przedstawienia w jakim zakresie i dlaczego, przy tak niewielkiej różnicy cenowej, oferta przystępującego ma być rażąco niska, podczas gdy oferta odwołującego, tak nieznacznie odbiegająca swoim poziomem ceny, została skalkulowana rzetelnie i rynkowo. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie wobec wykonawcy tak dotkliwej sankcji, jaką jest odrzucenie jego oferty i wyeliminowanie go z postępowania wymaga szerszej analizy i argumentacji, niż ta która została przez odwołującego zaprezentowana w treści odwołania.

Odwołujący koncentruje się bowiem na kwestionowaniu złożonych przez FBService wyjaśnień twierdząc, że te nie zawierają informacji, do których przedstawienia zamawiający tego wykonawcę zobowiązał. Izba z tak postawionym zarzutem się nie zgadza.

W pierwszej kolejności należy na wstępie wskazać, że treść udzielonej odpowiedzi wyznacza zawsze treść skierowanego do wykonawcy wezwania. W procedurze wyjaśniania rażąco niskiej ceny obowiązkiem zamawiającego jest skierowanie do wykonawcy pisma, w którym to powinien określić z jakich powodów i jakie elementy składowe oferty budzą jego wątpliwości, wskazać też w jaki sposób wyjaśnienia mają zostać złożone i jak szczegółowo przedstawione elementy składające się na cenę oferty. W tym przypadku zamawiający, wbrew twierdzeniom odwołującego, kierując do FBService swoje wezwanie ograniczył się do zakwestionowania poziomu ceny, w związku z przekroczeniem

ustawowego progu 30%, nie precyzując ani szczegółowych pytań, jakie elementy ceny interesują zamawiającego, ani też nie sprecyzował w jaki sposób wykonawca ma przedstawić rozbicie ceny ofertowej. Analiza treści wezwania prowadzi jedynie do wniosku, że w istocie wykonawca miał przedstawić w jaki sposób wyliczył swoją cenę ofertową, tym niemniej sformułowania takie jak „złożenie szczegółowych wyliczeń lub kalkulacji cenowych przedstawiających sposób obliczenia zaproponowanej ceny ofertowej” czy „przedstawienie kalkulacji cen jednostkowych” jest na tyle ogólne i niesprecyzowane, że każdy wykonawca wzywany do złożenia wyjaśnień może w inny sposób interpretować i rozumieć czego zamawiający od niego oczekuje. W konsekwencji też zamawiający, który dokonywał oceny złożonych wyjaśnień, musiał uwzględnić to, w jaki sposób (jak szczegółowo i precyzyjnie) sformułował swoje oczekiwania wobec wezwanego do wyjaśnień oferenta.

Z kolei skonfrontowanie treści wezwania ze złożonymi przez FBService wyjaśnieniami doprowadziło Izbę do wniosku, że odwołujący odpowiadając na pismo zamawiającego uczynił zadość wezwaniu, z kolei argumentacja odwołującego, który domagał się odrzucenia oferty przystępującego z tego powodu, że wykonawca ten nie udzielił wyczerpującej i wystarczającej odpowiedzi, a w związku z tym cena jego oferty jest ceną rażąco niską, nie znajduje potwierdzenia w treści złożonych wyjaśnień.

W pierwszej kolejności, odnosząc się do wskazanej przez odwołującego argumentacji, że FBService uchylił się od obowiązku złożenia wyjaśnień, gdyż w zakresie objętym wezwaniem wskazał na ceny wynikające z ofert podwykonawców, sam nie wyjaśniając i nie przedkładając swoich obliczeń, Izba zwraca uwagę, że każdy wykonawca ma prawo do kalkulowania swojej oferty w sposób, który wynika ze sposobu w jaki prowadzi swoją działalność, w tym ustalając ceny za poszczególne asortymenty czy grupy prac, ma przy tym prawo posługiwania się ofertami podwykonawców czy poddostawców. Jak pokazuje praktyka, wykonawcy w procedurze wyjaśniania ceny często posługują się ofertami pozyskanymi od podmiotów z nimi współpracujących, załączając je jako dowody, które mają potwierdzać rynkowy charakter ceny. Taka praktyka jest jak już wskazano powszechna i dopuszczalna, a z pewnością nie sposób jej kwestionować tylko z tego powodu, że oferty pochodzące od podmiotów trzecich zostały złożone i załączone do wyjaśnień. Skoro wykonawca został zobowiązany do wykazania, że oferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, to załączenie przez niego dowodów do składanych wyjaśnień odnośnie okoliczności, które nie są od niego zależne, a które udało mu się pozyskać (wynegocjować, ustalić, wypracować w kontaktach gospodarczych i innych formach etc.) na potrzeby wyceny danego zamówienia nie jest niedopuszczalne, ale jawi się jako niezbędne i konieczne, aby owo wykazanie realności zaoferowanej ceny było rzeczywiste.

Należy też wskazać, że FBService nie sporządził swojej kalkulacji wyłącznie w oparciu o ceny wskazanych podwykonawców. Wskazał określone czynniki kosztotwórcze, podstawy w oparciu o które kalkulował ofertę, zaprezentował je w sposób, który wynikał z treści wezwania. Posługując się cenami z ofert podwykonawców, jednocześnie uwzględnił też w kalkulacji dodatkowo koszty własne oraz oczekiwany zysk, co przeczy twierdzeniom, że brak jest w wymaganym zakresie własnych kalkulacji przystępującego a cena została oparta wyłącznie o oferty podwykonawców. Przy tym też podkreślenia wymaga, że odwołujący, który sam w swoich wyjaśnieniach oparł się na ofertach podwykonawców, kwestionuje taki sposób ich sporządzenia przez innego oferenta, co powoduje, że jego argumentacja jest niespójna i nietrafiona. Co także istotne odwołujący kwestionując sam sposób i podważając możliwość posłużenia się ofertami pochodzącymi od podmiotów trzecich, nie podważa cen oferowanych przez nie i wynikających z tych ofert. Z kolei, aby móc je skutecznie zakwestionować, jego obowiązkiem było takie zarzuty przedstawić.

Za całkowicie nietrafione należy uznać zarzuty dotyczące tego, że FBService powołał się w swoich wyjaśnieniach na ofertę podwykonawcy J.F. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „Green Inwest”, którego profil działalności jak twierdził odwołujący nie obejmuje usług związanych z dostawą czy naprawą barier drogowych i osłon energochłonnych, stąd wyjaśnienia w tym zakresie są pozbawione wiarygodności. Izba w tym zakresie wskazuje, że nie mogą być uznane za wystarczające dla zakwestionowania oferty innego wykonawcy, twierdzenia innego podmiotu, że dany podwykonawca nie oferuje określonego asortymentu. Z kolei z informacji zawartych w CEIDG dla ww. podmiotu wynika, że podwykonawca ten prowadzi działalność gospodarczą obejmującą również prace o charakterze specjalistycznych robót budowlanych, co wpisuje się w zakres objęty przedmiotowym zamówieniem. Z kolei to, że na odcinku objętym zamówieniem występują bariery energochłonne, których dystrybucją odwołujący się zajmuje, nie przesądza o tym, że inni wykonawcy nie mają dostępu do tych produktów i nie mogą ich zaoferować przystępującemu na warunkach przez te podmioty określonych.

Nie sposób też zgodzić się z takimi twierdzeniami odwołującego, że FBService uchylił się od złożenia szczegółowych wyjaśnień, przedstawiając ofertę podwykonawcy z własnej grupy kapitałowej - spółki Budimex S.A., która to oferta jak wskazywał została złożona (podpisana) po upływie terminu składania ofert. Żaden przepis ustawy Pzp nie nakłada na wykonawcę obowiązku pozyskania pisemnej oferty od podwykonawcy przed terminem składania ofert, stąd jej przedstawienie na potrzeby złożonych wyjaśnień rażąco niskiej ceny należy uznać za prawidłowe, zgodne z obowiązującymi przepisami.

Odnosząc się do argumentacji odwołującego dotyczącej tego, że FB Serwis, na wezwanie zamawiającego, nie złożył wystarczających wyjaśnień w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, kosztów wynikających z obowiązków w zakresie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, Izba wskazuje na bezzasadność powyższego zarzut.

Jak wynika z treści złożonych przez FB Serwis wyjaśnień (str. 16 pkt 4.1 Koszty zatrudnienia pracowników) kwestiom dotyczącym zgodności przygotowanych kalkulacji z przepisami w zakresie prawa pracy, wykonawca ten poświęcił odrębny fragment. Wynika z nich, że FB Serwis, dla potrzeby kalkulacji ceny ofertowej przyjął koszt zatrudnienia pracowników średnio na poziomie 40 zł za jedną roboczogodzinę. Jednocześnie w wyjaśnieniach znajduje się również informacja, że przyjęta na tym poziomie stawka zawiera tzw. koszty pracodawcy, przez które należy rozumieć koszty składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne ponoszonych przez pracodawcę oraz koszty związane z dodatkami, które wykonawca będzie wypłacał swoim pracownikom. Prawdliwość przyjętego w ten sposób poziomu wynagrodzenia potwierdza treść Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r., zgodnie z którym od 1 stycznia 2026 r. obowiązują minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 4 806,00 zł., a minimalna stawka godzinowa wynosi 31,40 zł.

Za głosowne należy również uznać twierdzenia odwołującego, że FB Serwis naruszeniem prawa, skalkulował stawkę roboczogodziny za pracę w porze nocnej. Wyczerpanie odwołującego, który wskazywał, że prawidłowo przyjęta do kalkulacji powinna być kwota 961,20 zł., zamiast 227,61 zł. nie zostały poparte żadnymi dodatkowymi wyczerpaniami czy analizą. Stąd Izba do tak sformułowanego zarzutu nie może się odnieść, gdyż brak jest dostatecznych danych, pozwalających na weryfikację tak przyjętych założeń.

Dalej odwołujący wskazywał również w treści odwołania na przyjęcie przez przystępującego nieprawidłowej stawki gotowości pługosolarki wraz z operatorem na poziomie 4 500,00 zł., która to stawka ma nie pokrywać nawet minimalnych kosztów pracy operatora. W tym zakresie Izba wzięła pod uwagę argumentację zamawiającego, który trafnie zwrócił uwagę na zapisy Szczegółowej Specyfikacji Technicznej (dalej „SST”), pkt 5.3.1 - 66.01.00, gdzie wskazuje się na dwa rodzaje gotowości, tj. gotowość bierną ZUD (gdzie operatorzy pozostają w dyspozycji wykonawcy) i gotowość czynną ZUD (gdzie operatorzy stacjonują we wskazanym przez zamawiającego miejscu), przy tym SST określa przypadki kiedy wykonawca ma obowiązek wprowadzenia przejścia ze stanu gotowości biernej w stan gotowości czynnej. Stąd kalkulacje odwołującego, które opierają się na założeniu, że przez cały czas pracownicy wykonawcy będą musieli pozostawać w gotowości w ramach dyżurów, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Dodatkowo, jak zamawiający trafnie zauważył w okresie gotowości biernej ZUD operatorzy mogą być wykorzystywani również do innych prac, dla których wynagrodzenie pokrywane będzie z innych pozycji TER, stąd twierdzenie odwołującego, że ten zakres prac mieści się wyłącznie w tej jednej pozycji, która została zaniżona w sposób rażący - należy uznać za nieuprawnione i nieoparte na przygotowanych przez przystępującego kalkulacjach. Powyższe stanowisko zamawiającego potwierdza także okoliczność, że w ofercie FB Serwis usługa gotowości ZUD została wyceniona na łączną kwotę 8 003,53 zł netto/doba, co nie stanowi najniższej ceny za ten asortyment prac, spośród cen ofertowych w niniejszym postępowaniu. Tańsza wycena została dokonana między innymi przez odwołującego, który wskazał kwotę 7 228,21 zł. Jak wyliczył zamawiający średnia cena z ofert złożonych w niniejszym postępowaniu wyniosła z kolei 8 539,61 zł. netto/dobę, przy tym aż 5 ofert w tym asortymencie było zdecydowanie niższych niż oferta FB Serwis (w tym oferta odwołującego), 2 oferty oscylowały w tym samym przedziale cenowym co cena FB Serwis, czyli w przedziale cenowym 8 000,00 zł. - 8 550,00 zł., a 2 ze złożonych ofert znacznie zawiążyły średnią cenę tego asortymentu i opiewały na kwotę powyżej 10 000,00 zł. netto. Tak szczegółowa analiza dokonana przez zamawiającego w tym zakresie trafnie doprowadziła zamawiającego do wniosku, że cena na poziomie zaproponowanym przez FB Serwis jest ceną rynkową, uwzględniającą koszty realizacji tego zakresu prac.

Nie znajdują także oparcia w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym zarzuty odwołującego dotyczące tego, że przystępujący zaniżył w swojej ofercie koszt transportu soli. Odwołujący przedstawił w załączeniu do odwołania dowody i obliczenia, z których wynika, że przedstawiona przez FB Serwis cena 23 zł. netto za tonę jest kwotą znacznie poniżej cen rynkowych. Dowody te jednak nie świadczą w żaden sposób o nierynkowym charakterze ceny przystępującego, ale mogą być wyłącznie dowodem na to jakie możliwości w tym zakresie ma odwołujący. Nie sposób czynić przystępującemu zarzutów, że w toku wieloletniej działalności wypracował i ustalił z podwykonawcami określony sposób współpracy, korzysta z tych powiązań, a w konsekwencji może skutecznie konkurować z innymi podmiotami na danym rynku. W tym zakresie także należy ponownie zwrócić uwagę, że zamawiający dokonując badania oferty w zakresie poziomu ceny ustala czy cena zaproponowana przez wykonawcę ma charakter rynkowy dla danego asortymentu prac. Tak też w prowadzonym postępowaniu zamawiający, który powziął wątpliwości co do ceny zaproponowanej przez FB Serwisza wykonanie czynności usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem

ślıskości w pozycji 1.1, 1.2 i 1.3 Grupy prac nr 10b. poprosił wykonawcę o przedstawienie wyjaśnienie. Wynik badania, dokonany na podstawie złożonych wyjaśnień, ale też biorąc pod uwagę, że ceny zaproponowane przez FBService dla wskazanych pozycji nie odbiegają zasadniczo od tych, które zostały zaproponowane w ofertach innych podmiotów, trafnie doprowadziły zamawiającego do wniosku, że cena za ten zakres prac została skalkulowana na poziomie, który pozwala na realizację zamówienia publicznego. Jak zwrócił zamawiający uwagę o realności zaoferowanej ceny świadczy również fakt, że nie jest ona najniższą spośród złożonych ofert. Zaoferowana cena za pozycję 10b w wysokości 16 032 036,16 zł jest bowiem wyższa m.in. od ceny zaoferowanej przez odwołującego, który wycenił tę pozycję na kwotę 14 450 641,36 zł. Rozstrzygając w tym zakresie Izba dodatkowo wzięła też pod uwagę, że przystępujący załączył do pisma procesowego treść korespondencji mailowej z Panem Jakubem Fijałkowskim, który jako podwykonawca potwierdził, że transport soli został skalkulowany na rynkowym poziomie, co dodatkowo potwierdza prawidłowość wyliczeń wykonawcy FBService.

Izba pragnie także zauważyć, że zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontradyktoryjnym - strony i uczestnicy postępowania odwoławczego obowiązani są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Ciężar dowodu, zgodnie z art. 6 kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp spoczywa na osobie, która z danego faktu wywodzi skutki prawne. Ciężar dowodu rozumieć należy z jednej strony jako obarczenie strony procesu obowiązkiem przekonania sądu (w tym przypadku Krajowej Izby Odwoławczej), na podstawie wskazanych dowodów, o słuszności swoich twierdzeń, a z drugiej konsekwencjami zaniechania realizacji tego obowiązku, lub jego nieskuteczności, zaś tą konsekwencją jest zazwyczaj niekorzystny dla strony wynik postępowania.

Z art. 537 ustawy Pzp wynika, że w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który złożył ofertę lub na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie zwalnia jednak odwołującego, który podnosi okoliczności rażąco niskiej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny. Z kolei warunkiem wykazania niezgodności z ustawą zachowania zamawiającego w odniesieniu do zarzutów odwołania, jest wykazanie przez odwołującego, zgodnie z ciężarem dowodzenia wynikającym z zasad ogólnych, także z uwzględnieniem art. 537 pkt 1 ustawy Pzp istnienia rażąco niskiej ceny w zakresie, czy to w odniesieniu ceny całkowitej zaoferowanej przez przystępującego, czy też nierealności, nierynkowości elementów składowych ceny, które wpływają na cenę ofertową powodując, że jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub powinna budzić wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania zamówienia w tym zakresie.

Mając na uwadze opisane wyżej reguły dowodowe Izba stwierdziła, że odwołujący nie wykazał w toku postępowania odwoławczego zasadności podniesionych zarzutów. Odwołujący wielokrotnie w treści odwołania posługuje się takimi zwrotami jak „nie sposób odnieść wrażenia”, „można uznać” czy „zdaniem Odwołującego”, to jednak nie ocena odwołującego, ale obiektywne okoliczności decydują o tym czy cena oferty danego wykonawcy jest, lub też nie jest, ceną rażąco niską. Aby Izba mogła stwierdzić z kolei wadliwość działań zamawiającego, to odwołujący powinien wskazać i opisać konkretne przesłanki i powody, dla których ofertę innego wykonawcy należy odrzucić.

Odwołujący podnosił także, jako zarzuty ewentualne, zarzuty dotyczące zaniechania skierowania do przystępującego kolejnego wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Izba i te uznała za niezasadne.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że złożone przez FBService wyjaśnienia przedmiocie rażąco niskiej ceny, były kompletne, spójne i odpowiadały w pełni na wezwanie zamawiającego, stąd też zamawiający trafnie zakończył prowadzoną procedurę na tym etapie, uznając zaoferowaną cenę za rynkową.

Dodatkowo należy też zwrócić uwagę na sprzeczność, która występuje zarówno przy formułowaniu zarzutów odwołania, jak też w samej argumentacji. Odwołujący bowiem z jednej strony domaga się odrzucenia oferty FBService twierdząc, że ten złożył wyjaśnienia, które powinny skutkować odrzuceniem oferty, właśnie biorąc pod uwagę niedostateczne odniesienie się do treści wezwania zamawiającego, z drugiej domaga się skierowania do przystępującego kolejnego wezwania, nie precyzując nawet w jakim zakresie wykonawca ten miałby zostać wezwany. Izba wzięła pod uwagę, że zarzut ten został wprawdzie sformułowany jako ewentualny, na wypadek nie uwzględnienia zarzutu głównego, tym niemniej zarzut taki nie powinien być sprzeczny z całą argumentacją budowaną przez odwołującego, celem przekonania składu orzekającego, że złożone na wezwanie pierwsze wyjaśnienia były niepełne, ogólne i powinny powodować odrzucenie oferty.

Należy przypomnieć, na co wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, zgodnie z przepisem art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny ma charakter jednokrotny, a jedynie wyjątkowo, jeśli złożone na pierwsze wezwanie wyjaśnienia wymagają dodatkowego uszczegółowienia - w takim przypadku zamawiający może takie kolejne wezwanie do wykonawcy skierować. Nie jest to jednak dopuszczalne w przypadku, w którym jak odwołujący twierdzi już pierwotnie złożone mają tę wadę, że na pytania zamawiającego nie odpowiadają a wykonawca nie składa kalkulacji, których zamawiający od niego wymaga i nie

pokazuje elementów tych wyczeń, których zamawiający oczekiwał.

Mając na uwadze powyższe i ten zarzut, podobnie jak zarzut sformułowany jako główny, należało oddalić.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....