

Sygn. akt: KIO 1701/26

Sygn. akt: KIO 1740/26

WYROK

Warszawa, dnia 26 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik

Członkowie: Maciej Sikorski

Maksym Smorczewski

Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 maja 2026 r. odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 kwietnia 2026 r. przez Odwołujących:

1) wykonawcę **Intertoll Construction Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku** – sygn. akt: **KIO 1701/26** („Odwołujący I”);

2) wykonawcę **Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim** – sygn. akt: **KIO 1740/26** („Odwołujący II”),

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie** prowadzący postępowanie: **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy** („Zamawiający”)

przy udziale uczestników po stronie Zamawiającego w postępowaniu o sygn. akt: KIO 1701/26: wykonawca **ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu**;

przy udziale uczestników po stronie Odwołującego I w postępowaniu o sygn. akt: KIO 1701/26: wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: **ROKOM sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** oraz **POL-DRÓG Warszawa sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie**

przy udziale uczestników po stronie Zamawiającego w postępowaniu o sygn. akt: KIO 1740/26:

1) wykonawca **ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu**;

2) wykonawca **Intertoll Construction Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku**;

przy udziale uczestników po stronie Odwołującego II w postępowaniu o sygn. akt: KIO 1740/26: wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: **ROKOM sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** oraz **POL-DRÓG Warszawa sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie**,

orzeka:

sygn. akt: KIO 1701/26

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, a w ich ramach odrzucenie oferty wykonawcy **ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu**.

2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego I w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od Odwołującego I rzecz Zamawiającego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego.

sygn. akt: KIO 1740/26

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu oznaczonego jako nr 5, 6, 7 w *petitum* odwołania.

3. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu oznaczonego jako pkt 1 i 3 w *petitum* odwołania i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, a w ich ramach odrzucenie oferty wykonawcy **ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu**.

2. Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

3. Kosztami postępowania obciąża w 1/2 części Zamawiającego i 1/2 części Odwołującego i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

3.1. zasądza od Odwołującego II rzecz Zamawiającego kwotę 9 300 zł 00 gr (słownie: dziewięć tysięcy trzysta złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego.

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.

Przewodniczący:.....

Członkowie:.....

.....

Sygn. akt: KIO 1701/26

Sygn. akt: KIO 1740/26

Uzasadnienie

Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie prowadzący postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy, zwany dalej **Zamawiającym**, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „**ustawą Pzp**” lub „**Pzp**”, którego przedmiotem jest „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie autostrady A1 na odc. węzeł Toruń Południe (z węzłem) – węzeł Kutno Północ (bez węzła) od km 151+900 do km 244+300 zarządzanej przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy Rejon we Włocławku wraz ze wszystkimi jej elementami” (numer referencyjny: OBY.D-3.2421.15.2025), dalej jako „**Postępowanie**”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej [Dz.U. S: 193/2025] w dniu 8 października 2025 roku pod numerem: 660004-2025.

Wobec czynności i zaniechań zamawiającego w ww. Postępowaniu 13 kwietnia 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wnieśli odwołania:

1)wykonawca Intertoll Construction Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku – sygn. akt: KIO 1701/26 („Odwołujący I”);

2)wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim – sygn. akt: KIO 1740/26 („Odwołujący II”).

Zarządzeniem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołania te zostały połączone do wspólnego rozpoznania i oznaczone odpowiednio sygn. akt jak wyżej.

Sygn. akt KIO 1701/26

Odwołujący I zarzucił Zamawiającemu:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt. 5) ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych („PZP”) poprzez jego niezastosowanie w stosunku do oferty złożonej przez Zaberd sp. z o.o. i brak odrzucenia tej oferty w sytuacji, gdy jest ona niezgodna z warunkami zamówienia;
- 2)dokonanie jej z naruszeniem art. 224 ust. 1 PZP i art. 226 ust. 1 pkt. 8) poprzez ich niezastosowanie w stosunku do oferty złożonej przez Zaberd sp. z o.o. i brak skierowania do tego wykonawcy żądania wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych w zakresie wskazanych w niniejszym piśmie prac ujętych w Grupach Prac Nr 3, 11 oraz 12, co doprowadziło do wadliwego wyboru oferty tego wykonawcy w sytuacji, która powinna ona zostać odrzucona.

Odwołujący I wnosil o:

- 1.„nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności Zamawiającego z dnia 1 kwietnia 2026 r. polegającej na dokonaniu wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Zaberd sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu;
- 2.nakazanie Zamawiającemu ponownego przeprowadzenia badania i oceny ofert z odrzuceniem oferty Zaberd sp. z o.o. jako zawierającej treść niezgodną z warunkami zamówienia;
- 3.zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego stosownie do spisu kosztów złożonych do akt sprawy;
- 4.przeprowadzenie dowodu z:
 - a)„wydruków ze strony internetowej firmy Mrowkan – zakładka „Cennik materiałów budowlanych” oraz zakładka „Kontakt” oraz wydruku z serwisu Google Maps – na okoliczność kosztów dostawy materiału oraz odległości od dostawcy do Obwodu Utrzymania Autostrady w Pikutkowie;
 - b)ofert firm B2 sp. z o.o., Freyssinet Polska sp. z o.o. oraz Aspekt Laboratorium sp. z o.o. złożonych we wskazanych w niniejszym piśmie postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego obejmujących realizację zadania w postaci wymiany dylatacji lub informacji z otwarcia tych ofert – na okoliczność wyceny wartości wymiany dylatacji oferowanych na rynku zamówień publicznych;
 - c)oferty firmy B2 sp. z o.o. pozyskanej przez Odwołującego – na okoliczność wyceny wartości wymiany dylatacji przez producenta urządzeń dylatacyjnych;
 - d)wyciągu z cennika „Sekocenbud - dylatacja - I kw 2026.png” – na okoliczność uśrednionej rynkowej ceny 1 mb urządzeń dylatacyjnych;
 - e)potwierdzeń dla cen jednostkowych z serwisu Intercenbud – na okoliczność uśrednionej rynkowej ceny robót

dotyczących dylatacji w jezdniach".

Zamawiający złożył pismem z dnia 5 maja 2026 r. odpowiedź na odwołanie w sprawie o sygn. akt KIO 1701/25, w której wniósł o oddalenie odwołania. W odpowiedzi i w trakcie rozprawy przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Swoje stanowisko procesowe z dnia 5 maja 2026 r. złożył także Przystępujący Zaberd sp. z o.o.

Do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 1701/25 po stronie Zamawiającego zgłosił przystąpienie wykonawca ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, zaś po stronie Odwołującego I: wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: ROKOM sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz POL-DRÓG Warszawa sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Sygn. akt KIO 1740/25

Odwołujący II zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) „art. 239 Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia Zaberd z Postępowania w sytuacji, w której w wyniku swojego zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa, a co najmniej lekkomyślności lub niedbalstwa, przedstawił informacje wprowadzające Zamawiającego w błąd w składanym w Postępowaniu załączniku do oświadczenia w formie JEDZ, ponieważ Zaberd zataił informacje na temat nałożenia na Niego kar umownych w związku z realizacją wcześniejszych umów o wykonanie zamówienia, podczas, gdy wykonawca ten był zobowiązany poinformować w JEDZ o wszystkich zdarzeniach podlegających ocenie w kontekście art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp;

2) art. 239 Pzp w zw. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp poprzez niezasadne zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Zaberd oraz Intertoll, w sytuacji, gdy oferty te są w sposób jednoznaczny niezgodne z warunkami zamówienia;

ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia zarzutu nr 2 powyżej: art. 223 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Zaberd oraz Intertoll do wyjaśnienia treści oferty w zakresie dotyczącym niezgodności z warunkami zamówienia;

3) art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz art. 226 ust. 1 pkt 4) Pzp w zw. z art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 2 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd jako niezgodnej z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹;

4) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd, podczas gdy oferta ta zawiera błędy w obliczeniu ceny, gdyż nie obejmuje wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia;

5) art. 18 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji („Uznk”) poprzez uznanie, że Intertoll w prawidłowy sposób wykazał, że informacje ujęte w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny (oraz towarzyszących im załącznikach) stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, podczas gdy wykonawca ten w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie wykazał spełnienia się wszystkich przesłanek (w sposób kumulatywny) z art. 11 ust. 2 Uznk, a w szczególności że:

a. informacje zawarte w zastrzeżonych dokumentach posiadają wartość gospodarczą;

b. Intertoll dokonał prawidłowego zastrzeżenia, obejmując tajemnicą przedsiębiorstwa jedynie dopuszczalny zakres informacji (wyłącznie informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa);

c. informacje te są poufne oraz strzeżone w odpowiedni sposób,

co doprowadziło do zaniechania ich odtajnienia, a w konsekwencji zaś do uniemożliwienia Odwołującemu (jako wykonawcy konkurencyjnemu w stosunku do niego) przeprowadzenia weryfikacji przedmiotowych dokumentów oraz zawartych w nich danych w szczególności w zakresie prawidłowości zaoferowanej przez Intertoll ceny,

6) art. 16 ust. 1 i 3 oraz art. 18 ust. 3 Pzp i art. 74 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk poprzez brak odtajnienia i udostępnienia przez Zamawiającego zastrzeżonych przez wykonawcę Intertoll informacji zawartych w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny oraz towarzyszących im dokumentów w sytuacji, w której informacje te nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa, w tym Intertoll nie wykazał spełnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 Uznk;

a w konsekwencji:

7) art. 16 Pzp poprzez przeprowadzenie przedmiotowego Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości”.

Odwołujący II wnosil o „rozpatrzenie oraz uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

1) „unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;

2) wykluczenie wykonawcy Zaberd na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp, a w konsekwencji odrzucenie oferty złożonej przez ww. wykonawcę;

3) uznanie, że oferta wykonawcy Zaberd oraz Intertoll jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie określonym w treści Odwołania, a w konsekwencji odrzucenia ofert złożonych przez ww. wykonawców;

ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia wniosku nr 3 powyżej: wezwania Zaberd oraz Intertoll do wyjaśnienia treści oferty w zakresie dotyczącym niezgodności z warunkami zamówienia;

4)uznanie, że oferta wykonawcy Zaberd zawiera błędy w obliczeniu ceny w zakresie określonym w treści Odwołania, a w konsekwencji odrzucenie oferty złożonej przez ww. wykonawcę;

5)odtajnienia dokumentów w postaci wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych Intertoll wraz ze wszystkimi towarzyszącymi im dokumentami;

6)przekazanie Odwołującemu dokumentów w postaci wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Intertoll wraz z towarzyszącymi im dokumentami;

7)przeprowadzenia dalszych czynności w Postępowaniu, w tym wyborze oferty najkorzystniejszej spośród pozostałych złożonych ofert".

Ponadto Odwołujący II wnosił o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego.

Zamawiający złożył pismem z dnia 4 maja 2026 r. odpowiedź na odwołanie w sprawie o sygn. akt KIO 1740/25, w której uwzględnił zarzut nr 1, 5, 6 i 7 odwołania. W odpowiedzi i w trakcie rozprawy przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 1740/25 po stronie zamawiającego zgłosili przystąpienie:

3)wykonawca ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu;

4)wykonawca Intertoll Construction Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku.

Ponadto do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 1740/25 po stronie odwołującego zgłosili przystąpienie: wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: ROKOM sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz POL-DRÓG Warszawa sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Przystępujący Zaberd sp. z o.o. pismem z dnia 5 maja 2026 r. wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego w części zarzutów odwołania wniesionego przez Odwołującego II rozpoznawanego przez Krajową Izbę Odwoławczą pod sygn. akt KIO 1740/26. Ponadto Zaberd sp. z o.o. złożył pismem z dnia 4 maja 2026 r. obszernie stanowisko procesowe wraz z dowodami.

Ponadto pismem z dnia 4 maja 2026 r. swoje stanowisko procesowe złożył przystępujący Intertoll Construction sp. z o.o.

Uwzględniając całość dokumentacji z przedmiotowego postępowania, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dokumenty złożone przez strony i uczestników postępowania w trakcie posiedzenia i rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

KIO 1701/25

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie. Tak samo Izba oceniła, że nie istnieją przesłanki do zwrotu odwołania.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawców do postępowania odwoławczego, zarówno po stronie Zamawiającego, jak i Odwołującego.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz na podstawie oświadczeń stron oraz dowodów przez nich składanych, które w całości zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego. Strony składały wnioski dowodowe o przeprowadzenie dowodów z dokumentów na okoliczności wskazywane przy ich składaniu. Izba postanowiła dopuścić wszystkie wnioskowane dowody w poczet materiału dowodowego i na ich podstawie przeprowadzić dowody. W sytuacji, w której dany dowód miał znaczenie dla rozstrzygnięcia, znajdzie to wyraz w dalszej części uzasadnienia.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Izba stwierdziła, że potwierdził się zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt. 5) ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie w stosunku do oferty złożonej przez Zaberd sp. z o.o. i brak odrzucenia tej oferty w sytuacji, gdy jest ona niezgodna z warunkami zamówienia.

Rzeczona niezgodność dotyczy wskazania przez Zaberd sp. z o.o. ceny zawartej w Grupie Prac Nr 11 - Zarządzanie kontraktem dla rodzaju robót Utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktem (POK). Izba potwierdza za

Odwołującym I, że z uwagi na niemożliwość zapewnienia utrzymania POK w wymaganym przez Zamawiającego okresie 48 miesięcy za wskazaną kwotę 60 000,00 PLN za zapewnienie utrzymania POK Zaberd sp. z o.o. zdecydował się przenieść koszty Zespołu ds. Utrzymania Dróg do kosztów właściwych dla Grupy Prac Nr 10b., czyli Zimowe Utrzymanie Dróg. Na taki zabieg wprost wskazują same wyjaśnienia Zaberd sp. z o.o. w ramach badania rażąco niskiej ceny (str. 68) i przywołane na s. 5 odwołania.

Izba wskazuje również, że przywołane w odwołaniu przez Odwołującego I fragmenty dokumentacji Postępowania, tj. pkt 5 SST 10.10.01z – Zarządzanie Kontraktem_20.08.2025.docx, „wyraźnie wskazują, że Zespół ds. Utrzymania Dróg, w skład którego zgodnie z definicją podaną przez Zamawiającego wchodzi: Kierownik ds. Utrzymania Dróg, Zastępca Kierownika ds. Utrzymania Dróg oraz dwóch Specjalistów ds. utrzymania dróg, powinien być dostępny do dyspozycji Zamawiającego zarówno w trakcie bieżącego jak i zimowego utrzymania dróg. Wskazana wyżej SST precyzuje czynności, która wykonawcy winni wycenić w TER dla Grupy Prac Nr 11, z których zakresu jasno wynika, że całość prac wykonywanych przez Zespół ds. Utrzymania Dróg winna być wyceniona w Grupie Prac Nr 11, tj. jako elementy zarządzania kontraktem.

Tym samym dokonanie przez Zaberd sp. z o.o. wyłączenia kosztu Zespołu ds. Utrzymania na 5 miesięcy w roku z TER dla Grupy Prac Nr 11. - Zarządzanie Kontraktem do TER dla Grupy Prac 10b. Zimowe utrzymanie dróg stanowi ewidentną niezgodność z wymaganiami dla TER dla Grupy Prac Nr 11 oraz w SST 10.10.01z - Zarządzanie Kontraktem_20.08.2025.docx.

Izba przyznała także, w okolicznościach przywołanych postanowień dokumentacji Postępowania, że ww. „przerzucenie kosztów”, dokonane przez Zaberd sp. z o.o. miało bezpośredni wpływ na limit wartości prac z Grupy Prac Nr 11. Prawidłowe uwzględnienie tych kosztów w TER dla Grupy Prac Nr 11 przez pełne 48 miesięcy wpłynęłoby niewątpliwie na przekroczenie limitu nałożonego przez Zamawiającego na wykonawców.

W ocenie Izby powyższych ustaleń i konstatacji Izby nie podważają także kontrargumenty – wyjaśnienia Zaberd sp. z o.o. złożone w stanowisku procesowym z dnia 5 maja 2026 r., gdzie Zaberd sp. z o.o. wskazywał m.in., że: „Jednocześnie Przystępujący nie kwestionuje dostępności Zespołu ds. utrzymania dróg przez cały rok, zarówno w trakcie bieżącego jak i zimowego utrzymania dróg. Natomiast Przystępujący, działając zgodnie z pkt 17.3, przypisuje koszty tam, gdzie rzeczywiście one występują. W związku z powyższym, w okresie zimowym, czyli od listopada do marca każdego sezonu, Zespół ds. utrzymania dróg gromadzi koszty związane z zimowym utrzymaniem dróg. Stąd w tłumaczeniu RNC dotyczącym GR10b, Przystępujący przypisał koszty tam, gdzie rzeczywiście one występują”.

Przypisanie kosztów tam, „gdzie rzeczywiście one występują” wbrew wymaganiom Zamawiającego (tutaj przywołanym przez Odwołującego I) postanowieniem dokumentacji jest właśnie w ocenie Izby niezgodnością oferty z warunkami zamówienia, które określił Zamawiający.

Z jednej strony rację ma Zaberd sp. z o.o., że „Celem złożonych przez Przystępującego „Wyjaśnień rażąco niskiej ceny” było wyjaśnienie sposobu uwzględnienia kosztów wykonania poszczególnych prac składających się na poszczególne pozycje kosztorysu, w tym pokazanie podziału kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu oraz wykazanie, iż całość prac oraz kosztów została ujęta w Ofercie zgodnie z wymaganiami Zamawiającego”, przy czym składając „wyjaśnienia rażąco niskiej ceny” nie można nie tracić z pola widzenia konkretnych wymagań kalkulacyjnych Zamawiającego, tutaj referujących do wymagań Prowadzenia Punktu Obsługi Kontraktu, czy Zarządzanie Kontraktem, opisującymi określone funkcje i zadania kluczowego personelu.

Ponadto Izba wskazuje, że uwzględnienie przez Izbę zarzutu głównego (dalej idącego), tj. sformułowanego jako nr 1 w petitum odwołania, czyni badanie zarzutu ewentualnego bezprzedmiotowym (zarzut oznaczony jako nr 2 w petitum odwołania, tj. referujący do braku skierowania do wykonawcy Zaberd sp. z o.o. żądania wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych w zakresie wskazanych w odwołaniu prac ujętych w Grupach Prac Nr 3, 11 oraz 12). Skoro zarzut dalej idący został uwzględniony i doprowadził do oczekiwanego przez Odwołującego I skutku (nakazania odrzucenia oferty konkurencyjnego wykonawcy), Izba nie ma obowiązku ani podstaw prawnych odnosić się do żądania ewentualnego.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono wobec powyższego na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Izba wskazuje, że omyłkowo orzekła w zakresie pkt 2.2 w sentencji orzeczenia w sprawie KIO 1701/26, gdzie prawidłowo powinna wskazać: *zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego I kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego.*

Powyższe (prawidłowe) rozstrzygnięcie o kosztach jest konsekwencją wyniku postępowania, czyli obciążeniu kosztami stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Izba nie uwzględniła wniosku Odwołującego I o przyznanie na jego rzecz kosztów wynagrodzenia pełnomocnika według norm przepisanych. Stosownie do art. 575 Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. O tym, czym są koszty postępowania odwoławczego rozstrzyga § 5 pkt 1 i 2 lit. b ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. I tak – w myśl wzmiankowanego przepisu – do kosztów postępowania odwoławczego zalicza się wpis oraz uzasadnione koszty stron postępowania w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy. Z powyższego wynika, iż warunkiem przyznania zwycięskiej stronie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika jest złożenie do akt sprawy rachunków określających ich wysokość. Ze złożonego rachunku wynika bowiem kwota, jaką strona poniosła z tego tytułu i tylko taką kwotę Izba może zasądzić na jej rzecz. W odniesieniu do Odwołującego I nie przedstawiono do akt sprawy żadnych rachunków z tytułu świadczonego przez pełnomocników na ich rzecz rachunków.

KIO 1740/26

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie. Tak samo Izba oceniła, że nie istnieją przesłanki do zwrotu odwołania.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawców do postępowania odwoławczego, zarówno po stronie Zamawiającego, jak i Odwołującego.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz na podstawie oświadczeń stron oraz dowodów przez nich składanych, które w całości zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego. Strony składały wnioski dowodowe o przeprowadzenie dowodów z dokumentów na okoliczności wskazywane przy ich składaniu. Izba postanowiła dopuścić wszystkie wnioskowane dowody w poczet materiału dowodowego i na ich podstawie przeprowadzić dowody. W sytuacji, w której dany dowód miał znaczenie dla rozstrzygnięcia, znajdzie to wyraz w dalszej części uzasadnienia.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało w części zarzutów na uwzględnienie.

Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu oznaczonego jako nr 5, 6, 7 w *petitum* odwołania wobec ich uwzględnienia przez Zamawiającego - na podstawie art. 522 ust. 4 ustawy Pzp, zgodnie z którym w przypadku uwzględnienia przez zamawiającego części zarzutów przedstawionych w odwołaniu, Izba może umorzyć postępowanie odwoławcze w części dotyczącej tych zarzutów, pod warunkiem że w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił w terminie żaden wykonawca albo wykonawca, który przystąpił po stronie zamawiającego, nie wniósł sprzeciwu wobec uwzględnienia tych zarzutów. W takim przypadku Izba rozpoznaje pozostałe zarzuty odwołania.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie w zakresie zarzutu oznaczonego jako nr 1 i 3 w *petitum* odwołania.

Zarzut nr 1 odnosił się do nieprawidłowej oceny oferty złożonej przez wykonawcę Zaberd sp. z o.o. „polegającej na zaniechaniu wykluczenia rzeczonoego wykonawcy z Postępowania, a w dalszej konsekwencji odrzucenia złożonej przez Niego oferty, w sytuacji, gdy zaniechał On przedstawienia informacji na temat swojej przeszłości kontraktowej wpisując się w tym samym w przesłanki art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp”.

W ocenie Odwołującego II Zamawiający naruszył zarzut art. 239 Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia Zaberd sp. z o.o. z Postępowania w sytuacji, w której w wyniku swojego zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa, a co najmniej lekkomyślności lub niedbalstwa, przedstawił informacje wprowadzające Zamawiającego w błąd w składanym w Postępowaniu załączniku do oświadczenia w formie JEDZ, ponieważ Zaberd sp. z o.o. zataił informacje na temat nałożenia na Niego kar umownych w związku z realizacją wcześniejszych umów o wykonanie zamówienia, podczas, gdy wykonawca ten był zobowiązany poinformować w JEDZ o wszystkich zdarzeniach podlegających ocenie w kontekście art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp.

Rozstrzygnięcie ww. zarzutu odwołania sprowadza się zasadniczo do rozstrzygnięcia zagadnienia, jak należy ocenić w kontekście przepisu art. 109 ust. 1 pkt 8) lub 10) Pzp brak wskazania przez wykonawcę w JEDZ jakichkolwiek informacji (odpowiedź przecząca w JEDZ), które mogą dotyczyć przesłanek wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 5) lub 7) Pzp, a których ujawnienie nastąpi dopiero później (np. z inicjatywy samego zamawiającego lub też na etapie postępowania odwoławczego przed Izbą). Wobec powyższego, pojawia się pytanie, czy takie oświadczenie wykonawcy w JEDZ powinno zostać następczo interpretowane w powiązaniu z przesłankami wykluczenia wykonawcy z art. 109 ust. 1 pkt 5) lub 7) Pzp, czy też powinno podlegać ocenie wyłącznie w zakresie wykluczenia wykonawcy za

wprowadzenie w błąd.

Zdaniem Izby, aby uznać, że wykonawca powinien zostać wykluczony na podstawie chociażby art. 109 ust. 1 pkt 8) albo pkt 10) Pzp nie jest niezbędne stwierdzenie istnienia przesłanek wykluczenia określonych w art. 109 ust. 1 pkt 5) czy 7) Pzp. Podstawy wykluczenia za wprowadzenie zamawiającego w błąd stanowią samodzielne i niezależne chociażby od art. 109 ust. 1 pkt 5) i 7) Pzp przesłanki wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W konsekwencji zamawiający nie jest zobligowany do badania szczegółowo podstaw wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 5) i 7) Pzp, jeżeli informacje dotyczące tych podstaw wykluczenia nie zostaną mu przez samego wykonawcę samodzielnie i dobrowolnie przedstawione.

W konsekwencji, aby uznać, że wykonawca powinien zostać wykluczony na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 Pzp nie jest niezbędne stwierdzenie istnienia przesłanek wykluczenia określonych w art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp.

Izba niniejszym w pełni podziela i aprobuje rozstrzygnięcie Izby w wyroku z 21 lutego 2025 r. (sygn. akt. KIO 301/25), gdzie Izba trafnie skonstatowała, że: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 lutego 2025 roku, sygn. akt KIO 301/25, w którym Izba wskazała, że: „*Ujmując rzecz prosto, zawarte w JEDZ pytanie "Czy wykonawca znajdował się w sytuacji, w której wcześniejsza umowa w sprawie zamówienia publicznego, wcześniejsza umowa z podmiotem zamawiającym lub wcześniejsza umowa w sprawie koncesji została rozwiązana przed czasem, lub w której nałożone zostało odszkodowanie bądź inne porównywalne sankcje w związku z tą wcześniejszą umową?" nie jest pytaniem "Czy podlegasz wykluczeniu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp?", lecz pytaniem "Czy wystąpiła sytuacja, która mogłaby skutkować twoim wykluczeniem na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp?"*”.

Izba ponadto przychyliła się do stanowiska wyrażonego w wyroku Izby z 16 marca 2026 r. (sygn. akt KIO 389/26), w którym wskazano: „*Zdaniem Izby Odwołujący, jak każdy wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego (w tym co znamienne – profesjonalista), nie może samodzielnie oceniać określonych informacji (tj. swojej przeszłości kontraktowej oraz jej konsekwencji, tj. czy zostały zainicjowane jakiejkolwiek spory sądowe dotyczące tych okoliczności i jak sam jej ocenia wykonawca – Odwołujący) i decydować ostatecznie, jakie z tych informacji przekazać Zamawiającemu.*”

Zdaniem Izby każdy wykonawca (tutaj Odwołujący) ma obowiązek przedstawić co najmniej pełne okoliczności faktyczne (czy to składając oświadczenia dot. podstaw wykluczenia, czy jeżeli uzna, że owe podstawy go dotyczą – w ramach tzw. samooczystczenia), co do potencjalnych podstaw jego wykluczenia, zaś sama ich ocena faktyczno-prawna zawsze winna należeć do Zamawiającego. Odwołujący nie jest uprawniony do uzurpowania sobie faktu swobodnej oceny okoliczności, stanowiących potencjalne podstawy wykluczenia. (...) W ocenie Izby ww. zasady postępowania (rzetelności i transparentności w przekazywaniu informacji) nie dotyczą wyłącznie Zamawiającego, ale także w równym stopniu każdego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia. Odwołujący niewątpliwie zaniechując przekazania jakichkolwiek informacji dotyczących jego przeszłości kontraktowej naruszył wskazane zasady rzetelności i przejrzystości. Izba podkreśla, że skala uchybień kontraktowych Odwołującego, których Izba nie ocenia, ale widzi ich skalę, winna tym bardziej obligować Odwołującego do notyfikacji tych okoliczności Zamawiającemu. Zamawiający nie musiałby wówczas podejmować jakichkolwiek działań weryfikacyjnych (czy też „śledczych”), celem sprawdzenia, weryfikacji i ostatecznej oceny uchybień Odwołującego.

Izba uważa, że obowiązkiem wykonawcy (tutaj Odwołującego) jest kompleksowe i rzetelne przedstawienie informacji dotyczących go podstaw wykluczenia (nawet potencjalnych, aktualnie weryfikowanych, np. na gruncie zainicjowanego postępowania sądowego itp.), a nie wyłącznie subiektywna ich ocena, skutkująca arbitralnym uznaniem wyłącznie przez wykonawcę (tutaj Odwołującego), że te chociażby hipotetyczne podstawy wykluczenia jednak wykonawcę (Odwołującego) nie dotyczą i nie będą dotyczyć (mimo zainicjowanego sporu sądowego, co do którego wyniku nie można mieć na dzisiaj żadnej wiedzy i zdaniem Izby niezasadne jest nad takowym wyrokiem spekulowanie, np. co do zasadności naliczenia kar umownych, czy też zasadności odstąpienia od umowy o zamówienia publiczne). Należy podkreślić, że wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia nie jest sam w sobie arbitrem, oceniającym i rozstrzygającym, czy ostatecznie podlega, czy też nie wykluczeniu z Postępowania. Takowa decyzja zawsze należy do Zamawiającego, który aby mógł podjąć stosowną decyzję, a ostatecznie zostać z niej „rozliczony” (po wniesieniu stosownych środków ochrony prawnej przewidzianej ustawą Pzp) – musi posiadać od samego początku pełną wiedzę, co do okoliczności faktycznych, które chociażby potencjalnie kwalifikują się do przypisania ich do określonych ustawą Pzp podstaw wykluczenia wykonawcy. Subiektywizm w przedstawieniu tych okoliczności faktycznych nie może zabierać Zamawiającemu prawa do ich swobodnej oceny i podjęcia w wyniku ich analizy decyzji, co do faktycznego wykluczenia wykonawcy”.

Mając na uwadze powyższe, uwzględnienie zarzutu oznaczonego jako nr 1 w petitum odwołania było w pełni zasadne.

Ponadto Izba postanowiła uwzględnić zarzut oznaczony jako nr 3 w petitum odwołania, tj. zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz art. 226 ust. 1 pkt 4) Pzp w zw. z art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 2 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberda sp. z o.o. jako

niezgodnej z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; przy czym Izba nie uważa, aby naruszenie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu o pracę stanowiło błąd w obliczeniu ceny, jak wskazywał Odwołujący II w pkt 40 odwołania.

Izba, oceniając złożone przez Zaberd sp. z o.o. złożone wyjaśnienia w zakresie zaoferowanej ceny oferty, podzieliła w pełni stanowisko przedstawione w pkt 31-39 odwołania. Zdaniem Izby złożone wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzają, że wykonawca Zaberd sp. z o.o. przyjął jako stawkę godziny pracy operatora zestawu do odśnieżania i posypywania (zakres prac – Grupa 10C) wartość 14,70 złotych. Wskazane wynagrodzenie godzinowe zostało zatem skalkulowane znacznie poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę (które na dzień składania ofert wynosi 31,40 złotych).

W konsekwencji zarzut ten zasługiwał na uwzględnienie.

Izba z kolei postanowiła oddalić odwołanie w pozostałym zakresie, tj. zarzut oznaczony jako nr 2 i 4 w petitum odwołania.

Zarzut nr 2 dotyczył naruszenia art. 239 Pzp w zw. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp poprzez niezasadne zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Zaberd sp. z o.o. oraz Intertoll Construction sp. z o.o., w sytuacji, gdy oferty te są w sposób jednoznaczny niezgodne z warunkami zamówienia, z kolei zarzut nr 4 dotyczył naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd sp. z o.o., podczas gdy oferta ta zawiera błędy w obliczeniu ceny, gdyż nie obejmuje wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia.

Izba w zakresie ww. oddalonych zarzutów odwołania przychyliła się do stanowisk procesowych zarówno przystępującego Zaberd sp. z o.o., jak i wykonawcy Intertoll Construction sp. z o.o.

Zasadniczo nie sposób nie odnieść wrażenia, że zarzuty Odwołującego II oparte były na błędnej (a co najmniej selektywnej i subiektywnej) interpretacji danych i informacji zawartych w wyjaśnieniach – kalkulacjach konkurencyjnych wykonawców, czy jak ujmowali to przystępujący – błędnego odczytania jednostek. Wobec powyższego Izba w pełni przychyliła się do stanowisk procesowych zarówno przystępującego Zaberd sp. z o.o., jak i wykonawcy Intertoll Construction sp. z o.o. i uznaje je – jako logiczne, spójne i jednocześnie oparte na postanowieniach dokumentacji Postępowania – za własne.

Zarzuty Odwołującego II nie potwierdzały – szczególnie w swojej warstwie dowodowej i argumentacyjnej – zasadności ich wniesienia. Postępowanie przed Izbą stanowi zawsze postępowanie kontrydiktoryjne, czyli sporne, a z istoty tego postępowania wynika, że spór toczą strony postępowania i to one mają obowiązek wykazywania dowodów, z których wywodzą określone skutki prawne w myśl zasady - *ei incumbit probatio qui dicit non qui negat* (na tym ciąży dowód kto twierdzi a nie na tym kto zaprzecza).

W trakcie postępowania odwoławczego to Odwołujący II winien kwestionować podjęte przez Zamawiającego czynności (tutaj niezgodne z warunkami zamówienia oferty konkurencyjnych wykonawców, czy też niedające się usunąć błędy w obliczeniu ceny), co oznacza, że to na Odwołującym II ciążył ciężar dowiedzenia, że zaniechania Zamawiającego objęte podniesionymi zarzutami były nieprawidłowe.

Ciężar dowodu rozumieć należy z jednej strony jako obarczenie strony procesu obowiązkiem przekonania sądu (w tym przypadku Krajowej Izby Odwoławczej) argumentacją oraz dowodami 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt II CSK 293/07).

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono wobec powyższego na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami).

Izba wskazuje, że omyłkowo orzekła w zakresie obciążenia kosztami postępowania w sentencji orzeczenia w sprawie KIO 1740/26, gdzie prawidłowo powinna wskazać:

4. Kosztami postępowania obciąża w 1/2 części wykonawcę ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu i w 1/2 części Odwołującego oraz:
- 4.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
- 4.2. zasądza od wykonawcy ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu na rzecz Odwołującego II kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego.

Powyższe (prawidłowe) rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania odwoławczego jest konsekwencją wyniku postępowania odwoławczego, tj. uwzględnienia odwołania Odwołującego II w zakresie 1/2, przy wniesieniu sprzeciwu przez wykonawcę ZABERD sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, co do całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, tj. tych skierowanych do rozpoznania na rozprawę.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....

Członkowie:.....

.....