

WYROK

Warszawa, 14 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Bartosz Stankiewicz

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 12 maja 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 13 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę ZABERD spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu przy ul. Bystrzyckiej 24 (54-215 Wrocław)

w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie przy ul. Wroniej 53 (00-874 Warszawa)

w imieniu i na rzecz, którego działa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie z siedzibą w Lublinie przy ul. Technicznej 4 (20-151 Lublin)

przy udziale:

A. uczestnika po stronie odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się zamówienie: AVR spółkę akcyjną z siedzibą w Krakowie przy ul. Józefa Dietla 93 (31-031 Kraków) oraz AVR S.p.A. z siedzibą w Rzymie przy VIA Francesco Tensi 116, 00 133 Rzym (Republika Włoska);

B. uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy FB Serwis spółki akcyjnej z siedzibą w Warszawie przy ul. Siedmiogrodzkiej 9 (01-204 Warszawa)

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę ZABERD spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu i:

2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez tego wykonawcę tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty zamawiającego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od wykonawcy ZABERD spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu na rzecz zamawiającego Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie w imieniu i na rzecz, którego działa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie kwotę w wysokości 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty tego wykonawcy poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodniczący:.....

Sygn. akt:KIO 1708/26

Uzasadnienie

Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie zwany dalej „zamawiającym” w imieniu i na rzecz, którego działa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej: „Pzp”, w trybie przetargu nieograniczonego, pn.: *Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie* w podziale na 2 części, o numerze referencyjnym OLU.D 3.2421.23.2025.AK, zwane dalej „postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2 grudnia 2025 r., pod numerem publikacji: 797698-2025 (numer wydania Dz.U. S: 232/2025).

Szacunkowa wartość zamówienia, którego przedmiotem są usługi jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

13 kwietnia 2026 r. wykonawca ZABERD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie wobec zaniechań i czynności zamawiającego podjętych w postępowaniu polegających na:

- dokonaniu wyboru oferty wykonawcy FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie (zwanego dalej jako: „Wykonawca” lub „FB Serwis”) jako najkorzystniejszej w postępowaniu w zakresie części 2, pomimo że oferta tego Wykonawcy powinna zostać odrzucona;

- zaniechaniu odrzucenia oferty FB Serwis w sytuacji, gdy oferta tego wykonawcy w zakresie części 2 postępowania była niezgodna z warunkami zamówienia i zawierała błędy w obliczeniu ceny.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy FB Serwis w zakresie części 2 postępowania jako niezgodnej z warunkami zamówienia z uwagi na fakt, że wykonawca ten nie określił cen jednostkowych za wykonanie prac objętych następującymi pozycjami kosztorysu ofertowego (Tabeli Elementów Rozliczeniowych): Grupa 9 poz. 1.12 oraz Grupa 12 poz. 15.1 i 15.2, a wartość prac objętych tymi pozycjami określił w kosztorysie ofertowym jako 0,00 zł, w konsekwencji czego ceny jednostkowe ww. pozycji nie były zgodne z wymaganiami zamawiającego, w tym nie zostały obliczone w sposób określony w SWZ i nie obejmowały całkowitego kosztu wykonania ww. pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w kosztorysie ofertowym;

2) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy FB Serwis w zakresie części 2 postępowania pomimo tego, że oferta tego wykonawcy zawiera błąd w obliczeniu ceny, bowiem nie została obliczona zgodnie ze sposobem obliczenia ceny wskazanym przez zamawiającego w pkt 17.2 i 17.3 Instrukcji dla Wykonawców (Tom I SWZ) w zw. z pkt 9 SST D-07.06.01 Ogrodzenie drogi, pkt 9 SST M-30.52.02 oraz pkt 9 SST M-30.52.03;

3) w konsekwencji zarzutów z pkt 1-2 naruszenie art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp, przez wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty wykonawcy FB Serwis pomimo tego, że oferta tego Wykonawcy była niezgodna z warunkami zamówienia, a cena ofertowa tego Wykonawcy zawierała błąd w obliczeniu ceny.

W oparciu o przedstawione wyżej zarzuty, odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu dokonania następujących czynności w ramach części 2 postępowania:

- unieważnienie czynności wyboru oferty złożonej przez FB Serwis w zakresie części 2 postępowania, jako oferty najkorzystniejszej;

- odrzucenie oferty FB Serwis w zakresie części 2 postępowania;

- powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w postępowaniu w zakresie części 2 z wyłączeniem oferty wykonawcy FB Serwis;

- dokonanie wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej w ramach części 2 postępowania.

Odwołujący oświadczył, że jest podmiotem profesjonalnie działającym na rynku usług objętych przedmiotem zamówienia. Wskazał również, że jest wykonawcą biorącym udział

w postępowaniu, a oferta złożona przez niego została sklasyfikowana w zakresie części 2 postępowania na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert. Jego zdaniem prawidłowa ocena ofert powinna prowadzić jednak do odrzucenia oferty złożonej przez FB Serwis w zakresie części 2 postępowania, sklasyfikowanej przed ofertą odwołującego. W rezultacie oferta odwołującego powinna zostać sklasyfikowana na pierwszym miejscu. Odwołujący stwierdził, że w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp, jego interes w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania zamawiającego

i odrzucenia oferty FB Serwis, za najkorzystniejszą w zakresie części 2 postępowania zostałaby uznana oferta odwołującego. Zdaniem odwołującego wskutek naruszenia wskazanych przepisów Pzp przez zamawiającego, pozbawiony został możliwości wykonania zamówienia, pomimo że złożona przez niego oferta nie podlegała odrzuceniu i była najkorzystniejsza. W jego ocenie nie powinno zatem budzić wątpliwości, że objęte odwołaniem czynności zamawiającego prowadzą do poniesienia szkody przez odwołującego, polegającej na uniemożliwieniu mu uzyskania zamówienia w zakresie części 2 postępowania.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: AVR S.A. z siedzibą w Krakowie oraz AVR S.p.A. z siedzibą w Rzymie, a po stronie zamawiającego wykonawca FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie.

8 maja 2026 r. zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

12 maja 2026 r. wykonawca zgłaszający przystąpienie po stronie zamawiającego złożył do akt sprawy pismo, w

którym przedstawił stanowisko dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez:

- wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: AVR S.A. z siedzibą w Krakowie oraz AVR S.p.A. z siedzibą w Rzymie, do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie odwołującego;
- wykonawcę FBSerwis S.A. z siedzibą w Warszawie (zwanego dalej jako: „przystępujący”), do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

W związku z tym ww. wykonawcy stali się uczestnikami postępowania odwoławczego.

Odwołujący na posiedzeniu niejawnym z udziałem stron wniósł o niedopuszczenie jako pełnomocnika osoby wskazanej przez przystępującego, tj. pana Michała Adacha pracownika tego wykonawcy w związku z tym, że ww. osoba została upoważniona do reprezentowania przystępującego na posiedzeniu i rozprawie przez pełnomocnika będącego radcą prawnym,

a nie członkiem organu zarządzającego spółki. W tym zakresie odwołujący wskazał, że przepisy Pzp nie regulują tej kwestii tym samym zastosowanie powinny znaleźć przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Izba oddaliła powyżej wskazany wniosek odwołującego. W tym zakresie skład orzekający stwierdził, że w art. 510 Pzp wskazano katalog podmiotów, które mogą być pełnomocnikami w postępowaniu odwoławczym. W świetle tego przepisu pełnomocnikiem może być:

- adwokat;
- radca prawny;
- osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony lub uczestnika postępowania;
- osoba pozostająca ze stroną lub uczestnikiem postępowania w stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia;
- pracownik uczestniczącej w postępowaniu odwoławczym osoby prawnej, przedsiębiorcy (w tym nieposiadającego osobowości prawnej) lub jednostki nieposiadającej osobowości prawnej.

W przedmiotowej sprawie przystępującego reprezentowało dwóch radców prawnych. Jeden

z nich udzielił pełnomocnictwa pracownikowi przystępującego. Ponadto jak wynika z treści art. 510 Pzp zarówno radca prawny jak i pracownik mogą być pełnomocnikami w postępowaniu odwoławczym. Co więcej pełnomocnictwo udzielone radcy prawnemu zawierało klauzulę uprawniającą do udzielania dalszych pełnomocnictw. Dodatkowo należało wskazać, że przepisy Pzp regulujące kwestię pełnomocnictw w postępowaniu odwoławczym nie odsyłają się do kodeksu postępowania cywilnego. Tym samym Izba nie znalazła powodów do uwzględnienia wniosku odwołującego dotyczącego jednego z pełnomocników przystępującego.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej, zapisaną na nośniku typu pendrive, przesłaną do akt sprawy przez zamawiającego 28 kwietnia 2026 r., w tym w szczególności:

- ogłoszenie o zamówieniu;
- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej nadal: „SWZ”) wraz z załącznikami;
- ofertę złożoną w postępowaniu przez przystępującego, w tym przede wszystkim wypełnioną Tabelę Elementów Rozliczeniowych oraz Zbiorcze Zestawienie Kosztów dla części 2 zamówienia;
- wezwanie z 3 lutego 2026 r. skierowane do przystępującego na podstawie art. 223 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp w zakresie dotyczącym części 2 zamówienia;
- wyjaśnienia z 13 lutego 2026 r. złożone przez przystępującego w odpowiedzi na powyżej wskazane wezwanie;
- informację z 3 kwietnia 2026 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty w obu częściach zamówienia.

Izba ustaliła co następuje

Postanowienia zawarte w pkt 17.1., 17.2., 17.3. i 17.4. tomu I SWZ, czyli instrukcji dla wykonawców wraz z formularzami posiadały następującą treść:

17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Kosztorys ofertowy (Tabele elementów rozliczeniowych dla określonych grup prac (TER) wraz ze zbiorczym zestawieniem kosztów (ZZK)) sporządzony na formularzu stanowiącym integralną część SWZ - Tom IV.

17.2. Kosztorys ofertowy, o którym mowa w pkt. 17.1. należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu.

We wszystkich TER, z wyjątkiem TER dot. GR10 Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto pozycji oraz obliczyć wartości razem netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu, a następnie zsumować te pozycje - wyliczyć cenę netto łącznie (cena netto dla danej TER).

(...)

Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w Kosztorysie ofertowym. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Kosztorysu ofertowego.

17.3. Każda cena jednostkowa powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Kosztorysie ofertowym.

17.4. W Kosztorysie ofertowym od TER GR1 do TER GR13 i ZZK wprowadzono limity

w poszczególnych grupach. Przy wycenie Wykonawca winien przestrzegać zasad określonych w uwagach zamieszczonych w TER i ZZK.

Przekroczenie któregośkolwiek z ustanowionych w Kosztorysie ofertowym limitów spowoduje odrzucenie oferty.

Tabele elementów rozliczeniowych dla określonych grup prac (TER) wraz ze zbiorczym zestawieniem kosztów (ZZK) zostały przedstawione w tomie IV SWZ. Jak ustaliła Izba

w sytuacji wypełnienia formularza TER w ten sposób, że w kolumnie g pn.cena jednostkowa netto [zł] wpisana została wartość 0 zł, formuła po zaakceptowaniu tej wartości zamieniała ją na znak „-” dając iloczyn w kolumnie h pn. Wartość Razem netto zł (f*g) w wysokości 0 zł.

W części 2 zamówienia oferty złożyło ośmiu wykonawców w tym m. in. odwołujący i przystępujący.

Przystępujący wypełnił TER w zakresie grupy 9 poz. 1.12 i grupy 12 poz. 15.1 i 15.2 w następujący sposób:

1.12		Wymiana / zamontowanie elementów ogrodzenia drogi - fartuchy zabezpieczające przed wtargnięciem zwierzyny	szt.	100	-	0,00
15.1	30.52.02	Naprawa izolacji nawierzchni na bazie emulsji bitumicznej	m ²	100	-	0,00
15.2	M-30.52.03	Naprawa nawierzchni z żywicy	m ²	200	-	0,00

Pismem z 3 lutego 2026 r. zamawiający wezwał przystępującego do wyjaśnień. Treść wezwania kształtowała się m. in. w następujący sposób:

Prowadzący postępowanie – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział

w Lublinie, działając na podstawie art. 223 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia

11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp” w celu ustalenia czy Państwa oferta złożona w części 2 uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), zwraca się

z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących treści oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny zamówienia.

Stosownie do dyspozycji art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana 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 uwagi na powyższe, Zamawiający wzywa do złożenia wyczerpujących i szczegółowych wyjaśnień i informacji, czy oferta Wykonawcy uwzględnia wszystkie wymagania zawarte

w Opisie Przedmiotu Zamówienia wraz z załącznikami oraz zawarte w Projektowanych Postanowieniach Umowy, a także wszystkie związane z tym niezbędne do poniesienia koszty. Wykonawca winien wskazać wszystkie koszty jednostkowe, które uwzględnił w cenie jednostkowej wskazanych poniżej pozycji, w tym m.in. poziom cen paliw, robocizny (przyjęty poziom wynagrodzenia pracowników, stawki godzinowej), materiałów, sprzętu, transportu, koszty zabezpieczenia miejsc prowadzonych prac na drogach krajowych, koszty pośrednie, poziom zysku oraz inne, które Wykonawca uznał za istotne i konieczne do uwzględnienia, informacje o ewentualnej pomocy publicznej udzielanej na podstawie odrębnych przepisów. Wykonawca zobowiązany jest wykazać, w tym przedstawić dowody, że zaoferowane ceny są realne, opłacalne, rynkowe,

rzetelnie skalkulowane i za zaoferowane poszczególne ceny jednostkowe jest w stanie realizować określone prace wymienione w dalszej części pisma.

(...)

Ponadto Zamawiający wzywa Wykonawcę do udzielenia odpowiedzi, dlaczego nie dokonał wyceny następujących pozycji kosztorysowych:

1. W zakresie Grupy Prac nr 9 - Urządzenia wspomagające

a. Poz. 1.12: „Wymiana / zamontowanie elementów ogrodzenia drogi - fartuchy zabezpieczające przed wtargnięciem zwierzyny”,

2. W zakresie Grupy Prac nr 12 - Utrzymanie czystości oraz prace naprawcze i konserwacyjne na obiektach inżynierskich

a. Poz. 15.1: „Naprawa izolacji nawierzchni na bazie emulsji bitumicznej”,

b. Poz. 15.2: „Naprawa nawierzchni z żywicy”.

Pismem z 13 lutego 2026 r. przystępujący złożył wyjaśnienia w odpowiedzi na powyżej wskazane wezwanie. W wyjaśnieniach przystępujący wskazał m. in.:

6.2. SZCZEGÓŁOWE WYJAŚNIENIA WYKONAWCY DOT. ZADEKLAROWANYCH PRZEZ NIEGO CEN SPOSOBU UWZGLĘDNIENIA WSKAZANEGO ZAKRESU OFERCIE - FRAGMENT TAJNY

Jak wynika z treści oferty FBS, wykonawca zadeklarował, w ramach Grupy Prac 9 – Urządzenia wspomagające poz. 1.12 oraz Grupy Prac 12 – Utrzymanie czystości oraz prace naprawcze i konserwacyjne na obiektach inżynierskich poz. 15.1 i 15.2 na łączną wartość dla każdej z ww. pozycji 0,00 zł. W kontekście powyższego podnieść należy, iż: Grupa 9 poz. 1.12 oraz Grupa 12 poz. 15.1 i 15.2 odnoszą się merytorycznie do fizycznej czynności.

GRUPA PRAC 9 – URZĄDZENIA WSPOMAGAJĄCE POZ. 1.12 „WYMIANA / ZAMONTOWANIE ELEMENTÓW OGRODZENIA DROGI - FARTUCHY ZABEZPIECZAJĄCE PRZED WTARGNIĘCIEM ZWIERZINY”

Wycena ww. pozycji na 0,00 zł jest prawidłowa. Jej wskazanie w ofercie FBS wynika z następujących okoliczności:

1) Wykonawca posiada materiały niezbędne do realizacji ww. zadania, a zatem nie będzie ponosił z tym związanych kosztów

Wykonawca informuje, że posiada własne, zgromadzone już wcześniej materiały, tj. fartuchy zabezpieczające przed wtargnięciem zwierzyny, które są wymagane do realizacji czynności

z Grupy Prac nr 9 poz. 1.12. Materiały te zostały zakupione i zmagazynowane na potrzeby bieżącej działalności eksploatacyjnej jeszcze przed wszczęciem niniejszego postępowania, co oznacza, że Wykonawca nie będzie ponosił żadnych dodatkowych nakładów finansowych na ich pozyskanie na potrzeby realizacji tego zamówienia. Dodatkowo każdorazowo Wykonawca uzyskuje takie „fartuchy” w ramach zamawiania od swojego wieloletniego kontrahenta – firmy SIATMAR Marek Jankiewicz, otrzymywanie takich fartuchów w ramach zamawiania bram. Jak wynika z pozycji IV załączonej oferty nr 14 – Wykonawca w nabywaniu bram uzyskuje także inne, drobne materiały, jak np. siatkę, listwę + wkrety, drut, zszywki, czy gumy, które stanowią właśnie „fartuchy”. Zatem poza tym, że Wykonawca dysponuje już materiałem, to każdorazowo pozyskuje go bez ponoszenia dodatkowych kosztów w przypadku zamawiania bram w ramach bieżącej współpracy ze swoim podwykonawcą.

W związku z tym koszty materiałów potrzebnych do wykonania pozycji 1.12 z Grupy Prac nr 9 zostały przez Wykonawcę zredukowane do zera, gdyż nie zachodzi konieczność zakupu. Jednocześnie materiały te są pełnowartościowe, zgodne z wymaganiami Zamawiającego

i mogą zostać użyte niezwłocznie po otrzymaniu stosownego polecenia.

Z przyczyn racjonalnych oraz ekonomicznych, skoro Wykonawca dysponuje już kompletem materiałów, wycena pozycji w zakresie materiałów została określona jako 0,00 zł, co stanowi odzwierciedlenie rzeczywistego kosztu ponoszonego przez Wykonawcę.

Dowód:

- fotografia posiadanych przez Wykonawcę materiałów – fartuchy zabezpieczające przed wtargnięciem zwierzyny,
- Oferta nr 14

2) Koszt robocizny potrzebny do realizacji ww. czynności został ujęty w Grupie Prac nr 11 - Zarządzanie kontraktem – Wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo-interwencyjnych.

Wykonawca wyjaśnia, że pozycja z Grupy Prac nr 9 poz. 1.12 została prawidłowo wyceniona na kwotę 0,00 zł, także dlatego, że koszt pracy potrzebny do wykonania czynności związanych z wymianą lub montażem elementów ogrodzenia drogi – fartuchów zabezpieczających przed wtargnięciem zwierzyny – został już w całości ujęty w Grupie Prac nr 11 (Zarządzanie kontraktem – Wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo-interwencyjnych).

Czynności z Grupy Prac 9 poz. 1.12 będą wykonywane przez pracowników brygad patrolowo-interwencyjnych, których

czas pracy został przewidziany i skalkulowany w ramach Grupy Prac 11. Charakter ich pracy oraz struktura obowiązków wynikających z SST pozwalają na realizację tych dodatkowych czynności w trakcie jednej doby pracy patrolu, bez konieczności angażowania dodatkowych zasobów robocizny.

Zgodnie z wymaganiami SST Zamawiający przewidział dwa objazdy w ciągu doby na drodze klasy S. W oparciu o doświadczenie Wykonawcy, wykonanie obowiązków patrolowych zajmuje około 4 godzin dziennie. Pozostały czas efektywnie umożliwia realizację dodatkowych prac,

w tym wymiany lub montażu fartuchów zabezpieczających przed wtargnięciem zwierzęcy. Założenie takie jest zgodne z praktyką eksploatacyjną i pozwala na optymalizację organizacji robót bez ryzyka przestojów pracowników.

Osoby zatrudnione w ramach brygad patrolowo-interwencyjnych posiadają wymagane kwalifikacje do wykonywania wszystkich wskazanych czynności, a kalkulacja pozycji 1.12

w Grupie Prac nr 9 na poziomie 0,00 zł bezpośrednio wynika z jej incydentalnego charakteru oraz braku liniowości i przewidywalności zleceń. Ponieważ pracownicy i sprzęt niezbędny do wykonania tych prac są już sfinansowani i ujęci w Grupie Prac nr 11, realizacja czynności

z poz. 1.12 Grupy Prac nr 9 nie generuje dodatkowych kosztów po stronie Wykonawcy.

Z uwagi na racjonalność ekonomiczną prowadzenia kontraktu, Wykonawca zobowiązany jest do optymalnego wykorzystania czasu pracy brygad i do osiągania efektu synergii pomiędzy poszczególnymi grupami prac. Brygady patrolowo-interwencyjne mogą wykonywać wskazane czynności w sposób efektywny i terminowy, zachowując nadrzędność zakresu priorytetowego (m.in. czas reakcji), a prace z poz. 1.12 Grupy Prac nr 9 stanowią dla nich zadania dodatkowe, które mogą być wykonywane w wolnych przedziałach czasu pracy.

W konsekwencji czas i koszt robocizny związany z czynnościami z Grupy Prac nr 9 poz. 1.12 jest już pokryty w Grupie Prac 11, a zatem ich odrębna wycena nie byłaby uzasadniona. Stąd pozycja ta została wyceniona na 0,00 zł.

Wykonawca zaznacza, że przyjął generalne założenie, że część drobnych prac będzie możliwa do wykonania przez pracowników brygad patrolowo-interwencyjnych z uwagi na konieczność zapewnienia zajęć tych pracowników w celu optymalnego wykonania czasu ich pracy – w czasie, kiedy pracownicy ci nie będą wykonywali innych zadań.

GRUPA PRAC NR 12 – UTRZYMANIE CZYSTOŚCI ORAZ PRACE NAPRAWCZE

I KONSERWACYJNE NA OBIEKTACH INŻYNIERSKICH

15.1: „Naprawa izolacji nawierzchni na bazie emulsji bitumicznej”

15.2: „Naprawa nawierzchni z żywicy”

Wycena ww. pozycji na 0,00 zł jest prawidłowa. Jej wskazanie w ofercie Wykonawcy wynika z następujących okoliczności:

Tytułem wyjaśnienia jeden ze kontrahentów – firma FBS, „LECH” Budowa, Remonty Dróg

i Mostów L.G., która wykonuje duży zakres prac utrzymaniowych dla Wykonawcy, jeszcze przed złożeniem oferty przez Wykonawcę w niniejszym Postępowaniu zaoferował nam w ramach stałej współpracy wykonanie na tego typu prace bez dodatkowego wynagrodzenia – w związku z oczekiwaniem nawiązania z naszą spółką stałej współpracy (była to forma udzielonego rabatu).

W związku z powyższym Wykonawca, nie ponosząc żadnych kosztów w związku

z realizacją prac objętych tą pozycją, zamierzając skorzystać z przedstawionej mu oferty również w ramach zamówienia pn. „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie

w podziale na 2 części” nr postępowania: OLU.D-3.2421.23.2025.AK, wycenił przedmiotowe pozycje formularza zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym. Nie ponosząc żadnych kosztów w związku z realizacją prac objętych tymi pozycjami, nie musiał zatem ich uwzględnić w treści kosztorysu ofertowego.

Dowód:

• FBS, „LECH” Budowa, Remonty Dróg i Mostów L.G. z dnia 10 stycznia 2026 r.

Wobec powyższego wskazane powyżej wartości nie są błędne, zaś ich wskazanie w ofercie FBS determinowane jest przez treść oferty podwykonawcy złożonej FBS, w oparciu o którą Wykonawca zamierza realizować na rzecz Zamawiającego przedmiot zamówienia.

Przenosząc powyższe na grunt pytań zakreślonych przez Zamawiającego, FBS wskazuje, iż cena wskazana przez niego w pozycjach 15.1 i 15.1 Grupy Prac nr 12 jest prawidłowa oraz zgodna z SWZ, w tym wymogiem Zamawiającego stanowiącym, iż „Każda cena jednostkowa powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/iłości rozliczenia w Formularzu cenowym”. Podkreślenia wymaga, iż wskazana przez FBS cena za wskazane pozycje pokrywa całość kosztów wykonania danej pozycji, jakie Wykonawca poniesie w ramach realizacji zamówienia – skoro bowiem Wykonawca nie poniesie żadnych kosztów w związku z realizacją ww. prac przez podwykonawcę, nie musiał ich uwzględnić w ramach kosztorysu ofertowego.

Jednocześnie w zakresie powyższych wyjaśnień podkreślenia wymaga, iż zadeklarowane przez Wykonawcę ceny, objęte

wezwaniami mają znikome znaczenie dla całości przedmiotu zamówienia i zadeklarowanie przez Wykonawcę gotowości, ich realizacji za 0,00 zł, nie oznacza, iż Wykonawca (jak również podwykonawca) nie osiągną zadowalającego ich zysku z realizacji kontraktu. W kontekście powyższego przywołać należy ostrożnościowo ugruntowane stanowisko KIO, dot. innej procedury wedle którego „Prowadzenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny w odniesieniu jedynie do dwóch cen jednostkowych spośród wielu, składających się na ostateczną cenę oferty prowadzi do fałszywych wniosków, rażąco niska cena jednostkowa nie stanowi bowiem o rażąco niskiej cenie oferty, a ponadto wypaczałoby to instytucję „rażąco niskiej ceny oferty”, która przedmiotem oceny czyni cenę oferty, a nie ceny jej elementów składowych.” (por. wyrok KIO z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt KIO 3021/13, wyrok z dnia 7 grudnia 2017 r. sygn. akt. KIO 2467/17).

Pismem z 23 marca 2026 r. zamawiający poinformował przystępującego o odtajnieniu informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa. W piśmie tym zamawiający wskazał, że postanowił odtajnić w całości informacje zawarte w Katalogu skompresowanym 7.zip. o nazwie 2026 02 13 wyjaśnienia ceny w plikach lub katalogach o nazwie:

- 1) 0. wyjaśnienia RNC GDDKiA Lublin_TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA;
- 2) 1. TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA_Lublin_Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa;
- 3) 2. Załączniki do zastrzeżenia;
- 4) 3.TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA Kalkulacje, oferty, dowody;
- 5) 4. TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA Koszt_Roboczogodziny;
- 6) 0._wyjasnienia_dodatkowe_rnc_gddkia_lublin_tajemnica_przedsiiebors twa_2;
- 7) 02_tajemnica_przedsiębiorstwa.

3 kwietnia 2026 r. zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w obu częściach postępowania. W części 2 zamówienia jako najkorzystniejsza została wybrana oferta przystępującego. Oferta odwołującego została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu.

Treść przepisów dotyczących zarzutów:

- art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 Pzp – *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:*

(...)

5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;

(...)

10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu;

- art. 239 ust. 1 Pzp – *Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.;*

- art. 16 pkt 1 Pzp – *Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:*

1) *zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.*

Izba zważyła co następuje.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu Izba w pierwszej kolejności zgodziła się ze stanowiskiem zamawiającego i przystępującego w stwierdzeniu, że argumentacja odwołującego w zakresie tego zarzutu była niespójna. Odwołujący z jednej strony twierdził, że przystępujący nie podał cen jednostkowych dla spornych pozycji, czyli ich po prostu nie wycenił, a z drugiej strony wskazywał, że ceny te zostały określone na poziomie 0,00 zł, co miało być niezgodne z warunkami zamówienia. Tym samym już na wstępie można było przyjąć, że argumentacja odwołującego nie była wynikowa i nie została oparta na twierdzeniach układających się w logiczną całość.

Skład orzekający stwierdził, że stanowisko odwołującego wskazujące, że przystępujący nie wycenił spornych pozycji TER nie znalazło potwierdzenia w okoliczności sprawy. Jak ustaliła Izba podczas rozprawy formularze TER zostały tak opracowane przez zamawiającego, że

w przypadku ich wypełnienia w ten sposób, że w kolumnie g pn. *cena jednostkowa netto [zł]* wpisana została wartość 0 zł, formuła po zaakceptowaniu tej wartości zamieniała ją na znak

„-” dając iloczyn w kolumnie h pn. *Wartość Razem netto zł (f*g)* w wysokości 0 zł. Nie było żadnych wątpliwości, że sporne pozycje TER, czyli poz. 1.12 z grupy 9 i poz. 15.1 i 15.2

z grupy 12 wypełnione przez przystępującego kształtowały się tak, że w kolumnie g znajdował się znak „-” a w kolumnie h została podana wartość 0 zł. Tym samym Izba uznała, że przystępujący wypełnił formularz TER korzystając z wersji udostępnionej przez zamawiającego, co oznaczało, że w kolumnie g ww. pozycji przystępujący wpisał 0 zł, co skutkowało ostatecznie przeformułowaniem zapisu w tej kolumnie na znak „-” i wskazaniem ceny 0 zł w kolumnie h. W związku z powyższym Izba stwierdziła, że przystępujący nie pominął ww. pozycji TER oraz je wycenił przyjmując

wartość 0 zł.

Idąc dalej należało rozstrzygnąć czy podanie przez przystępującego wartości 0 zł w ww. pozycjach TER stanowiło niezgodność z warunkami zamówienia co ostatecznie miało prowadzić do odrzucenia oferty tego wykonawcy. Skład orzekający w tym kontekście uznał, że niezgodność z warunkami zamówienia mogłaby zostać stwierdzona wyłącznie w sytuacji, w której przystępujący podał cenę jednostkową na poziomie 0 zł, a z postanowień SWZ wynikałby jednoznaczny i wyraźny zakaz podawania cen jednostkowych na poziomie 0 zł.

O ile nie budziło żadnych wątpliwości, że przystępujący w trzech pozycjach TER podał wartość 0 zł to jednak, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, nie został spełniony drugi warunek składający się na powyższe założenie, tj. w treści SWZ zamawiający nie zakazał wyceny pozycji kosztorysowych na kwotę 0,00 zł, jak również nie ustanowił sankcji w postaci odrzucenia oferty w przypadku, gdy wycena danej pozycji wynosiła 0 zł. Przytoczone przez odwołującego postanowienia SWZ odnosiły się co prawda do sposobu obliczenia ceny oferty, ale żadne z nich nie wskazywało, że niedopuszczalne było podanie ceny jednostkowej na poziomie 0 zł. Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że niezgodność, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp musi być oczywista czy też niewątpliwa. Odwołujący niezgodność oferty przystępującego z warunkami zamówienia próbował wyinterpretować z postanowień SWZ. Izba uznała, że odwołujący dokonał nadinterpretacji postanowień SWZ i w tej sytuacji nie można było stwierdzić, że oferta przystępującego z powodu wpisania w trzech pozycjach TER ceny 0 zł była niezgodna z warunkami zamówienia.

Nie uszło też uwadze składu orzekającego, że zamawiający podjął czynności zmierzające do weryfikacji oferty przystępującego w celu ustalenia czy przyjęcie przez tego wykonawcę wartości 0,00 zł we wskazanych powyżej pozycjach TER nie oznaczało pominięcia tych elementów w kalkulacji oferty. Tą czynnością było wezwanie do złożenia wyjaśnień z 3 lutego 2026 r., które w końcowej części wprost odnosiło się do ww. pozycji TER. W odpowiedzi na powyższe wezwanie zamawiający otrzymał wyjaśnienia z 13 lutego 2026 r., które skład orzekający w zakresie odnoszącym się do podniesionych zarzutów ocenił jako szczegółowe

i spójne. W wyjaśnieniach tych przystępujący potwierdził, że jego oferta obejmowała wszystkie wymagane elementy zamówienia, a przyjęta wycena nie skutkowała ich wyłączeniem ani ograniczeniem zakresu świadczenia. Dodatkowo w ocenie składu orzekającego odwołujący bezpodstawnie podważał wiarygodność wyjaśnień oraz dowodów przedłożonych przez przystępującego, przeciwstawiając im wyłącznie własne, subiektywne przekonanie o ich rzekomej nieprawidłowości. Tego rodzaju polemika, pozbawiona jakiegokolwiek materiału dowodowego, nie spełniała wymogów wynikających z zasady rozkładu ciężaru dowodu. Ciężar ten spoczywał bowiem na odwołującym i wymagał wykazania konkretnych okoliczności podważających prawidłowość oferty, a nie ograniczenia się do głoślowego zakwestionowania przedstawionych wyjaśnień czy ich arbitralnego uznania za niewiarygodne.

Ponadto odwołujący na rozprawie stwierdził, że przystępujący dokonał niedopuszczanego przeniesienia kosztów wykonania zamówienia pomiędzy poszczególnymi pozycjami TER. Argumentacja w tym zakresie nie została przedstawiona, ani nawet zasygnalizowana

w uzasadnieniu odwołania w konsekwencji Izba pominęła ją, mając na uwadze dyspozycję wynikającą z art. 555 Pzp.

Izba oddaliła zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp podniesiony w pkt I.1) *petitum* odwołania.

W zakresie drugiego zarzutu zastosowanie znalazły ustalenia i stwierdzenia poczynione przez Izbę przy okazji pierwszego zarzutu, co było o tyle zasadne, że odwołujący w uzasadnieniu odwołania przedstawił zbiorcze stanowisko dla obu tych zarzutów (rozdział III uzasadnienia odwołania). Co więcej, jak słusznie argumentował zamawiający, odwołujący przy okazji tego zarzutu nie podjął próby szerszego uzasadnienia podstawy do jego postawienia. Nie wyjaśnił na jakiej podstawie i z jakich przyczyn uznał, że wycena dokonana przez przystępującego zawierała błąd. Odwołujący nie przedstawił również szerszej argumentacji, opartej na treści SWZ, wyjaśniającej na czym ten błąd polegał i w jaki sposób został popełniony. W związku z powyższym Izba uznała, że przedmiotowy zarzut nie mógł zostać uwzględniony.

Ponadto odwołujący oparł znaczną część swojej argumentacji na uzasadnieniu wyroku

z 22 maja 2024 r., sygn. akt KIO 1496/24. W odniesieniu do przedmiotowego wyroku Izba również oparła się na stanowisku zamawiającego, który trafnie uchwycił różnice pomiędzy stanami faktycznymi obu spraw. Zamawiający zwrócił uwagę na następujące fragmenty orzeczenia w ww. sprawie:

Działania wykonawcy Zaberd polegające na wycenie pozycji 1.5 oraz 2.2. TER

Grupy nr 8 na 0 zł zdaniem składu orzekającego nie uzasadnia oferta podwykonawcy,

w oparciu o którą Zaberd zamierzał realizować przedmiot zamówienia. Przystępujący Zaberd stał na stanowisku, iż wycena ww. pozycji TER determinowana była wprost ofertą podwykonawcy uzyskaną jeszcze przed upływem termin składania ofert, który zaoferował Przystępującemu rabat rozliczony dla uproszczenia we wskazanych pozycjach TER. Powyższe stanowisko Zaberd Izba uznała za nieprzekonujące i niewiarygodne.

(...)

Po drugie, Izba uznała, że oferta podwykonawcy jest niewiarygodna. Za Odwołującym

zauważyć należy, iż z oferty podwykonawcy wynika, że oferuje on Zaberd konkretną cenę za wykonanie prac z Grupy Prac nr 8 - Estetyka, tj. w wysokości 6.610.716,60 zł, po czym wskazuje, że w przypadku skorzystania z jego oferty obniży tę cenę o kwotę 127 410,00 zł

i jednocześnie obniżenie tej ceny znajduje odzwierciedlenie w pozycjach, które zostały wycenione przez Zaberd na 0 zł i stanowiły przedmiot wezwania Zamawiającego z dnia

26 lutego 2024 r. Powyższe wzmacnia również fakt, że do oferty podwykonawcy załączone zostały tabele zawierające już obniżoną cenę, a nie tę podstawową (pierwotną), zaś Zaberd kilkakrotnie w swoich wyjaśnieniach przywołuje twierdzenia, że rabat został „rozliczony dla celów uproszczenia we wskazanych pozycjach kosztorysu i to w sposób określony przez firmę ORFIN Sp. z o.o.”.

(...)

Po czwarte, w niniejszej sprawie uwagę zwraca okoliczność, iż wykonawca Zaberd złożył oferty na trzy części zamówienia i w każdej z nich w TER Grupa Prac nr 8 pozycje 1.5 oraz 2.2. wycenił na 0 zł. Co istotne, w poz. 1.5 oraz 2.2. TER Grupa Prac nr 8 – Estetyka dla Rejonu Busko – Zdrój Zamawiający określił ilość prac na 0 m2, zaś na pytanie jednego z wykonawców o treści: „Czy Zamawiający potwierdza, że pozycje zerowe mogą pozostać niewycenione?”, Zamawiający udzielił odpowiedzi twierdzącej. Z powyższych względów Zaberd dla ww. pozycji dla Rejonu Busko – Zdrój wpisał cenę 0 zł. Inaczej z kolei kształtowała się sytuacja w części 2 – Rejon Kielce, a także części 3 – Rejon Opatów, której dotyczy przedmiotowe odwołanie. W ww. częściach Zamawiający w spornych pozycjach TER przewidział do wykonania określone ilości pracy, a mimo to Zaberd wycenił je na 0 zł. Na powyższą okoliczność uwagę zwrócił Odwołujący, w ocenie którego, działanie Przystępującego było efektem błędu, który przy wycenie TER Grupa Prac nr 8 – Estetyka

w Rejonie Opatów, najpewniej korzystał z danych lub z formularza TER Grupa Prac nr 8 dla Rejonu Busko – Zdrój. W toku rozprawy Przystępujący Zaberd nie przeczył stanowisku Odwołującego. Nie przedstawił również własnych wyjaśnień tej sytuacji. Nie sposób zatem nie odnieść wrażenia, że wycena pozycji 1.5. oraz 2.2 TER Grupa Prac nr 8 – Estetyka dla Rejonu Opatów na kwoty 0 zł była wynikiem błędu Wykonawcy, który nie podlegał sanowaniu w świetle reguł określonych art. 223 ust. 2 ustawy Pzp, zaś złożona oferta podwykonawcy z dnia 30 stycznia 2024 r. została przygotowana jedynie na potrzeby udzielenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w związku z wezwaniem Zamawiającego.

Izba stwierdziła, że z powyższego wynikały szczególne okoliczności mające wpływ na ocenę dokonaną w zakresie ww. orzeczenia, którym odwołujący wtedy nie zaprzeczył, a które nie znalazły potwierdzenia w przedmiotowej sprawie. W związku z powyższym ustalenia poczynione w toku postępowania w sprawie KIO 1496/24 nie mogły znaleźć prostego przełożenia na przedmiotową sprawę.

Izba oddaliła zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp podniesiony w pkt I.2) *petitum* odwołania.

Ostatni zarzut, w ocenie składu orzekającego, miał charakter wynikowy w stosunku do wcześniejszych zarzutów. W konsekwencji oddalenie tych zarzutów prowadziło do oddalenia również zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp podniesionego w pkt I.3) *petitum* odwołania.

W związku z powyższym Izba uznała, że odwołanie podlegało oddaleniu i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b) w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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), zaliczając na poczet kosztów postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania oraz koszty poniesione przez strony z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika. Jednocześnie Izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego koszty związane z wynagrodzeniem pełnomocnika (3 600 zł) – na podstawie złożonego na rozprawie rachunku.

Przewodniczący:.....