

Sygn. akt: KIO 1550/26

Sygn. akt: KIO 1598/26

WYROK

Warszawa, dnia 20. 05. 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Agata Mikołajczyk**

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 maja 2026 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 kwietnia 2026 r. przez Odwołujących:

1) **ZABERD Sp. z o.o. z/ s we Wrocławiu** (ul. Bystrzycka 24, 54215 Wrocław) - sygn. akt: KIO 1550/26

2) wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **V4 sp. z o.o.** oraz **Plus Inwest P. Żygadło sp. j. z/ s w Żernikach Wrocławskich** (ul. Kolejowa 11 a, 55-010 Żerniki Wrocławskie) - sygn. akt: KIO 1598/26

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z/s w Warszawie** prowadząca postępowanie: **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu** (ul. Powstańców Śląskich 186, 53139 Wrocław),

- Uczestnik po stronie Odwołującego:

a. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: **V4 sp. z o.o.** oraz **Plus Inwest P. Żygadło sp. j. z/ s w Żernikach Wrocławskich** (ul. Kolejowa 11 a, 55-010 Żerniki Wrocławskie) - sygn. akt: KIO 1550/26

- Uczestnicy po stronie Zamawiającego:

a. **Saferoad Services Sp. z o.o. z/ s we Wrocławiu** (ul. Komunalna 7, 87-800 Włocławek) - sygn. akt: KIO 1550/26 i sygn. akt: KIO 1598/26

b. **ZABERD Sp. z o.o. z/ s we Wrocławiu** (ul. Bystrzycka 24, 54215 Wrocław) - sygn. akt: KIO 1598/26

orzeka:

1. Oddala odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1550/26 oraz odwołanie o sygn. akt: KIO 1598/26;

2. Kosztami postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt: **KIO 1550/26** obciąża Odwołującego: **ZABERD Sp. z o.o. z/ s we Wrocławiu** (ul. Bystrzycka 24, 54215 Wrocław) i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **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 jego pełnomocnika;

2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego: **Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z/s w Warszawie** prowadząca postępowanie: **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu** (ul. Powstańców Śląskich 186, 53139 Wrocław) kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: **trzy tysiące sześćset złotych zero groszy**) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego;

3. Kosztami postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt: **KIO 1598/26** obciąża Odwołującego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **V4 sp. z o.o.** oraz **Plus Inwest P. Żygadło sp. j. z/ s w Żernikach Wrocławskich** (ul. Kolejowa 11 a, 55-010 Żerniki Wrocławskie) i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **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 jego pełnomocnika;

3.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego: **Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z/s w Warszawie** prowadząca postępowanie: **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu** (ul. Powstańców Śląskich 186, 53139 Wrocław) kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: **trzy tysiące sześćset złotych zero groszy**) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego;

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.

Sygn. akt: KIO 1550/26

Sygn. akt: KIO 1598/26

Uzasadnienie

Odwołania zostały wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 kwietnia 2026 r. przez:

1) wykonawcę **ZABERD Sp. z o.o. z/ s we Wrocławiu** (Odwołujący Zaberd lub wykonawca Zaberd)

2) wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **V4 sp. z o.o.** – Lider oraz **Plus Inwest P. Żygadło sp. j.** – Partner z/s w **Żernikach Wrocławskich** (Odwołujący V4 lub Konsorcjum V4)

w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu**.

Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Całoroczne utrzymanie drogi ekspresowej S5 zarządzanej przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu Rejon w Wołowie.” Nr Postępowania OWR.D-3.2421.30.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej numer publikacji ogłoszenia: 783032-2025, numer wydania Dz.U. S: 228/2025, data publikacji: 26/11/2025.

Sygn. akt: KIO 1550/26

Wykonawca Zaberd podał (...) wnosząc odwołanie wobec niezgodnych z ustawą pzp zaniechań i czynności Zamawiającego podjętych w Postępowaniu polegających na:

> dokonaniu wyboru oferty Wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o. (dalej jako: „Wykonawca” lub „Saferoad”) jako najkorzystniejszej w tym Postępowaniu, pomimo że oferta tego Wykonawcy powinna zostać odrzucona,

> zaniechaniu odrzucenia oferty Saferoad w sytuacji, gdy oferta Saferoad jest niezgodna z warunkami zamówienia,

> zaniechaniu wezwania do złożenia wyjaśnień oraz dalszych wyjaśnień w zakresie cen jednostkowych stanowiących istotne części składowe, które budzą wątpliwości co do tego, czy są zgodne z warunkami zamówienia, a także czy wystarczają na pokrycie kosztów prac nimi objętych.

I.Zarzuty:

Odwolujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Saferoad jako niezgodnej z warunkami zamówienia w Postępowaniu z uwagi na fakt, że Saferoad w ramach zaoferowanego Zamawiającemu świadczenia w pozycji TER 1 poz. 1.1, poz. 1.2, poz. 6.1 i poz. 7.1 nie uwzględnił wymaganych przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia sprzętów i materiałów niezbędnych do realizacji prac objętych tymi pozycjami TER;
- 2)art. 224 ust. 1, 2 pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp i art. 16 pzp poprzez zaniechanie wezwania Saferoad do wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17 lub art. 223 ust. 1 pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) pzp i art. 16 pzp poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji;
- 3)naruszenie art. 224 ust. 1, 2 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp i art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Saferoad do dalszych wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 8 poz. 9.1 lub art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) pzp i art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji.

w konsekwencji zarzutów z pkt 1-3 naruszenie:

- 4)art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 pzp, poprzez wybór jako najkorzystniejszej w Postępowaniu oferty Saferoad pomimo, że oferta tego Wykonawcy jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera rażąco niską cenę,

II.Żądania:

W oparciu o przedstawione wyżej zarzuty, wnoszę o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących czynności w ramach Postępowania:

- 1)unieważnienie czynności wyboru oferty złożonej przez Saferoad, jako oferty najkorzystniejszej;
- 2)odrzućcie oferty Saferoad;
- 3)powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w Postępowaniu z wyłączeniem oferty wykonawcy – Saferoad;
- 4)dokonanie wyboru oferty ZABERD jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

a w przypadku nie uwzględnienia zarzutu ad 1) dotyczącego niezgodności oferty Saferoad z SWZ:

- 1)unieważnienie czynności wyboru oferty złożonej przez Saferoad, jako oferty najkorzystniejszej;
- 2)powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w Postępowaniu, w tym
 - a)wezwanie Saferoad do wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji lub wezwanie do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji;
 - b)wezwanie Saferoad do dalszych wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 13 poz. 2,3,5,17, TER 4 poz. 11.3, TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2,lub wezwanie do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji;

III.Inne wnioski i oświadczenia:

Niezależnie od powyższego wnoszę o:

- 1)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów załączonych do odwołania oraz przedstawionych na rozprawie;
- 2)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach Postępowania, na które powołano się w uzasadnieniu odwołania;

IV.Interes we wniesieniu odwołania:

Odwolujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 pzp w złożeniu odwołania.

Odwolujący to podmiot profesjonalnie działający na rynku usług objętych przedmiotem zamówienia. Odwołujący jest wykonawcą biorącym udział w Postępowaniu, a oferta złożona przez niego została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert. Prawidłowa ocena ofert powinna prowadzić jednak do odrzucenia oferty złożonej przez Saferoad, sklasyfikowanej przed ofertą Odwołującego. W rezultacie oferta Odwołującego powinna zostać sklasyfikowana na pierwszym miejscu. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania Zamawiającego i odrzucenia oferty Saferoad, za najkorzystniejszą zostałaby uznana oferta Odwołującego. Wskutek naruszenia wskazanych przepisów pzp przez Zamawiającego, Odwołujący pozbawiony został możliwości wykonania zamówienia, pomimo że złożona przez niego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że objęte odwołaniem czynności Zamawiającego prowadzą do poniesienia szkody przez Odwołującego, polegającej na uniemożliwieniu Odwołującemu uzyskania zamówienia. (...)

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

1. (...)

2.Otwarcie ofert miało miejsce 19.01.2026 r. Jak wynika z udostępnionych Odwołującemu załączników do protokołu Postępowania, pismem z dnia 04.02.2026 r. Zamawiający, działając w oparciu o art. 224 ust. 1 oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, zwrócił się o udzielenie przez Saferoad wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących wyliczenia ceny oferty, w celu ustalenia, czy zaoferowana przez Saferoad cena oraz jej istotne części składowe zawierają rażąco niską cenę oraz czy uwzględniają wszystkie wymagania zawarte w SWZ.

3.Ww. pismem Zamawiający zwrócił się o przedstawienie szczegółowej i wyczerpującej informacji na temat sposobu skalkulowania przez Saferoad ceny całej oferty oraz odniesienie się do poszczególnych pozycji cenowych, oznaczonych w załączniku do wezwania kolorem czerwonym, tj. łącznie 33 pozycji kosztorysu ofertowego.

4.Wymagane było także przedstawienie szczegółowych i wyczerpujących wyjaśnień dotyczących sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę ofertową ogółem, mając na uwadze m.in. koszty bezpośrednie, pośrednie a także zakładany poziom zysku.

5.W odpowiedzi na powyższe wezwanie, w piśmie z dnia 17.02.2026r. Saferoad złożył wyjaśnienia.

6.W dniu 26.03.2026 r. Zamawiający opublikował Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, z którego wynika, że w Postępowaniu jako najkorzystniejsza została wybrana oferta złożona przez Saferoad. Oferta Odwołującego uplasowała się na drugiej pozycji w rankingu ofert.

II. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5) pzp - niezgodność oferty z SWZ w zakresie sprzętu i materiałów do wykonania prac

7.W ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny Saferoad złożył kalkulacje szczegółowe dla prac objętych poszczególnymi pozycjami kosztorysu ofertowego. Z treści kalkulacji przedłożonych przez Saferoad dla pozycji TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1, 7.1 wynika, iż wykonawca ten nie uwzględnił w założonej ofercie wymagań Zamawiającego określonych w SWZ w zakresie sprzętu, którym należy wykonać dane prace, a także materiału wymaganego przez Zamawiającego w SWZ do

realizacji poszczególnych prac.

8.Co istotne, zgodnie z pkt 17.4 Tom I Instrukcja dla wykonawców: „Każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami SST” Powyższe oznacza w szczególności, iż wykonawcy nie są uprawnieni do przenoszenia kosztów wykonania robót do innych pozycji.

9.Poniżej Odwołujący szczegółowo opisuje przypadki niezgodności oferty Saferoad z SWZ

II.1. Brak sprzętu wymaganego zgodnie z SWZ do wykonania prac z pozycji TER 1 poz. 1.1, poz. 1.2, poz. 6.1 i poz. 7.1

10.Wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny Saferoad złożył szczegółowe kalkulacje dla pozycji kosztorysu ofertowego TER 1 poz. 1.1, poz. 1.2, poz. 6.1 i poz. 7.1 o następującej treści:

11.TER 1 poz. 1.1 „Remont cząstkowy nawierzchni z betonu asfaltowego poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni do głębokość 4 cm i ułożenie warstwy betonu asfaltowego o grubości 4 cm - łąt do 5 m²”

12.TER 1 poz. 1.2 „Remont cząstkowy nawierzchni z betonu asfaltowego poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni do głębokość 4 cm i ułożenie warstwy betonu asfaltowego o grubości 4 cm - łąt powyżej 5 m²”

13.TER 1 poz. 6.1 „Wyrównanie nawierzchni betonem asfaltowym przy grubości do 3 cm”

14.TER 1 poz. 7.1 „Lokalne nakładki z masy bitumicznej warstwy ścieralnej SMA11 o grubości 4 cm”

15.Z powyższych kalkulacji wynika, przy pomocy jakiego sprzętu Saferoad zamierza wykonywać prace objęte pozycjami TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1, gdyż sprzęt ten został wyszczególniony w kalkulacjach szczegółowych.

16.Z powyższych kalkulacji wynika, że Saferoad do realizacji prac z pozycji TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1 nie przewidział wykorzystania następującego sprzętu wymaganego przez Zamawiającego, tj:

-skraplarka lub alternatywny do niej sprzęt do wykonania podłoża,

-samobieźny podajnik do mas bitumicznych, wymagany w pkt 3.7 SST 05.03.13 dla dróg kategorii KR6-7 (tylko w przypadku TER 1 poz. 7.1), gdyż sprzęty te nie zostały wymienione w przedłożonych kalkulacjach szczegółowych.

17.Zgodnie z dokumentem pn. WT-2 „Nawierzchnie asfaltowe na drogach krajowych” WT-2 2016 część II wrzesień 2016 Wykonanie warstw nawierzchni asfaltowych. Wymagania techniczne – pkt 7.3.3 „Wykonanie skropienia”:

„Skrapianie należy wykonywać równomiernie na całej powierzchni przeznaczonej do skropienia, przy użyciu skrapiarek samochodowych, ewentualnie ciągnionych - wyposażonych w rampy spryskujące oraz automatyczne systemy kontroli wydatku skropienia. Dopuszcza się skrapianie ręczne łącą tylko w miejscach trudno dostępnych (np. ścieki uliczne) oraz przy urządzeniach usytuowanych w nawierzchni lub ją ograniczających.”

18.Dokument pn. „WT-2 2016 część II” jest przywołany w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej (dalej: SST) jako jeden z dokumentów stanowiących przepisy związane, zgodnie z którym i należy wykonywać przedmiot zamówienia, co oznacza, iż zawarte w nim wymagania stanowią integralną część SST.

19.Ponadto zgodnie z treścią kalkulacji dla pozycji TER 1 poz. 7.1, Saferoad nie zamierza wykonywać robót przy pomocy samobieźnego podajnika do mas bitumicznych, który jest wymagany pkt 3.7 SST 05.03.13 dla dróg kategorii KR6-7.

20.Zatem w swojej ofercie Saferoad nie uwzględnił wykonania robót w zakresie skropienia podłoża, tj, pracy niezbędnej do prawidłowej realizacji przedmiotowych robót, wyszczególnionych w pozycjami TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1, przy pomocy specjalistycznego sprzętu wymaganego przez Zamawiającego.

21.Oznacza to brak uwzględnienia w Ofercie Saferoad pełnego zakresu robót określonego w SST, a w konsekwencji oferta Saferoad jest niezgodna z SWZ i jako taka polega odrzuceniu.

II.2. Brak materiałów wymaganych zgodnie z SWZ do wykonania prac z pozycji TER 1 poz. 1.1, poz. 1.2, poz. 6.1 i poz. 7.1

22.Z powyższych kalkulacji szczegółowych pozycji TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1 wynika, przy pomocy jakiego materiału Saferoad zamierza wykonywać prace objęte pozycjami TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1, gdyż materiały te zostały wyszczególnione w kalkulacjach szczegółowych.

23.Jeśli chodzi o TER 1 poz. 1.1 Saferoad nie uwzględnił w tej pozycji następujących wymaganych materiałów, a zatem zaoferował przedmiot świadczenia niezgodny z wymaganiami Zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia:

24.- emulsja C60 3 ZM - zgodnie z pkt 2.6 SST 05.03.17f wymagany materiałem na skropienie podłoża pod warstwę bitumiczną jest emulsja C60 3 ZM, 1555 zł/t lub C60 B4 ZM. Zgodnie z pkt 5.6.3 ppkt 4 SST wymagana ilość emulsji na m² wynosi 0,2-0,5 kg/m² czystego asfaltu. To oznacza, że emulsja musi być zużyta w ilości minimum 0,2kg/60% (określona w SST emulsja ma zawartość 60% czystego asfaltu) = 0,333 kg/m². Koszt zakupu emulsji to minimum 1,8*4,50 = 8,10 zł/m².

25.- taśma do wykonania połączeń krawędzi łąt ze starą nawierzchnią (minimalna ilość dla 5m² to 9 mb, czyli 1,8mb taśmy na 1m² – przy założeniu, że łąta jest kwadratowa, co daje najmniejszą długość obwodu łąty do jej powierzchni). Konieczność wykonania połączenia przy użyciu taśmy wynika z pkt 5.6.3 SST 05.03.17f. Z kolei grubość taśmy 10mm dla warstwy ścieralnej jest wskazana w WT-2 2016 cz. II pkt 7.6.2.1. Koszt zakupu taśmy to minimum 1,8*4,50 = 8,10 zł/m².

26.Jeśli chodzi o TER 1 poz. 1.2 Saferoad nie uwzględnił w tej pozycji następujących wymaganych materiałów, a zatem zaoferował przedmiot świadczenia niezgodny z wymaganiami Zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia:

27.- emulsja C60 3 ZM – zgodnie z pkt 2.6 SST 05.03.17f SST wymagany materiałem na skropienie podłoża pod warstwę bitumiczną jest emulsja C60 3 ZM 1555 zł/t lub C60 B4 ZM. Ilość emulsji na m² wynosi 0,2-0,5 kg/m² czystego asfaltu wg pkt 5.6.3 ppkt 4 SST. To oznacza, że emulsja musi być zużyta w ilości minimum 0,2kg/60% (określona w SST emulsja ma zawartość 60% czystego asfaltu) = 0,333 kg/m². Cena za kg to 1,56zł, czyli brakujący koszt wynosi 0,51zł/m².

28.- taśma do wykonania połączeń krawędzi łąt ze starą nawierzchnią (minimalna ilość dla 1000m² to 126,5 mb, czyli 0,13 mb taśmy na 1m² – przy najbardziej optymistycznym założeniu, że to jest tylko jedna kwadratowa łąta, co daje najmniejszą długość obwodu łąty do jej powierzchni); koszt zakupu taśmy to minimum 0,13*4,50 = 0,52 zł/m².

29.Jeśli chodzi o TER 1 poz. 6.1 nie uwzględnił w tej pozycji następujących wymaganych materiałów, a zatem zaoferował przedmiot świadczenia niezgodny z wymaganiami Zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia:

30.- emulsja na skropienie podłoża pod warstwę bitumiczną - SST 05.03.05b odwołuje się do wytycznych WT-2 2016. Zgodnie z Tabelą 4 WT-2 2016 część II ilość emulsji do skropienia to 0,3 – 0,5 kg/m². Cena zakupu emulsji za kg to 1,56zł, czyli łącznie 0,3 x 1,56 = 0,47 zł/m².

31.Jeśli chodzi o TER 1 poz. 7.1 Saferoad nie uwzględnił w tej pozycji następujących wymaganych materiałów, a zatem zaoferował przedmiot świadczenia niezgodny z wymaganiami Zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia:

32.- emulsja na skropienie podłoża pod warstwę bitumiczną. SST 05.03.05b odwołuje się do wytycznych WT-2 2016. Zgodnie z Tabelą 4 WT-2 2016 część II ilość emulsji do skropienia to 0,3 – 0,5 kg/m². Cena zakupu emulsji za kg to 1,56zł, czyli łącznie koszt wynosi co najmniej 0,3 x 1,56 = 0,47 zł/m².

33.- materiał na uszorstnienie nawierzchni SMA, tj. według pkt 2.3.1 SST 05.03.13 jest to kruszywo zgodne z WT-2 2016 część II, pkt 7.1.2, czyli kruszywo łamane o uziarnieniu 2/4 lub 2/5 (wg p. 5.9 SST dopuszcza się uziarnienie 1/3). Zgodnie

z pkt 5.9 SST należy rozspać 1 do 2 kg/m² (średnio 1,5 kg/m²) kruszywa do uszorstnienia. Daje to koszt min. 1,5kg x 140 zł/t /1000 = 0,21 zł/kg.

34.Powyższe oznacza, iż Saferoad w cenach jednostkowych robót pozycji TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1 to nie uwzględnił pełnego zakresu materiałów określonego w SST, a w konsekwencji oferta Saferoad jest niezgodna z SWZ i jako taka polega odrzuceniu.

III. Zarzut dotyczący zaniechania wezwania Saferoad do wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17

35.Odwolujący wskazuje, że Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp, ponieważ wezwanie z dnia 04.02.2026 r. skierowane do Saferoad, nie dotyczyło wszystkich cen jednostkowych z oferty Saferoad, które stanowią istotne części składowe i obiektywnie budzą uzasadnione wątpliwości co do tego, czy nie są rażąco niskie.

36.Poniżej wskazane pozycje (tj. TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17) stanowią istotne części składowe, w szczególności uwagi na specyfikę zadań, których przedmiotem jest wykonanie prac utrzymaniowych. Cena ofertowa ma bowiem charakter kosztorysowy, a ilości poszczególnych prac, które zostaną ostatecznie zlecone do wykonania, nie są na obecnym etapie postępowania znane (są one zależne od zdarzeń przyszłych, w tym o charakterze losowym – to Zamawiający decyduje jakie konkretnie prace i w jakiej ilości zostaną zlecone). Wobec powyższego wszystkie ceny jednostkowe mają istotne znaczenie.

37.W wezwaniu do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny Zamawiający wskazał w formie tabeli pozycje istotne, dla których różnica ceny jednostkowej Saferoad w stosunku do ceny z kosztorysu inwestorskiego lub średniej arytmetycznej cen z wszystkich 5 złożonych ofert jest niższa o więcej niż 30%. Zaoferowane przez Saferoad ceny jednostkowe pozycji TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17 odbiegają istotnie (tj. o więcej niż 30%) zarówno od wartości tych prac z kosztorysu Zamawiającego, jak i od średniej cen pozostałych wykonawców. Oznacza to, iż ceny Saferoad za wykonanie prac z tych pozycji budzą wątpliwości w podobnym zakresie, co pozostałe ceny, do wyjaśnienia których Zamawiający wezwał Saferoad.

III.1. TER 10 poz. 4.2

Lp.	Opis	Jedn.	c.j. z oferty Saferoad	Śred. nominalna	Wartość kosztorysu (zł)	cena jedn. z KI [zł]	Wartość z KI [zł]	średnia cena jedn. z 5 ofert	średnia wartość z 5 ofert [zł]	różnica do ceny jednostkowej z KI	różnica do średniej arytmetycznej ceny jednostkowej z 5 złożonych ofert
#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
GRUPA PRAC NR 10 - Zimowe utrzymanie dróg											
4.2	Produkcja i dostawa na Obwód Drogowy 10% mieszanki piaskowo-solnej	Mg	25,00	150	3 750,00	166,50	24 975,00	108,52	16 278,60	-85%	-77%

38.Prace z pozycji TER 10 poz. 4.2 obejmują produkcję i dostawę na obwód drogowy 10%

39.mieszanki piaskowo-solnej zgodnie z SST D-66.01.00. Saferoad zaoferował za wykonanie prac objętych tą pozycją cenę jednostkową 25,00 złotych netto za 1 Mg.

40.Zgodnie z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny, złożonymi przez Saferoad, wykonawca ten wyjaśniał m.in. ceny z pozycji TER 10 poz. 5.1 (Odśnieżanie z usuwaniem śliskości (posypywaniem) chodników, ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych) oraz 5.2 (Usuwanie śliskości (posypywanie) na chodnikach, ścieżkach rowerowych, ciągach pieszo-rowerowych).

41.W ramach tychże pozycji (tj. TER 10 poz. 5.1 i 5.2) Saferoad wskazał jako materiał niezbędny – zgodnie z SST – mieszankę piaskowo solną 90/10 cenie jednostkowej 75,80 złotych za tonę:

42.Dowodem na powyższe jest szczegółowa kalkulacja kosztów pozycji TER 10 poz. 5.1 i poz. 5.2 - dowód załączony przez Saferoad do pisma z dnia 17 lutego 2026 roku – odpowiedź na wezwanie.

43.Jednocześnie Saferoad tą samą mieszankę piaskowo – solną w pozycji TER 10 poz. 4.2 wycenił na kwotę 25,00 złotych za tonę (robocizna + sprzęt + materiał) wraz z kosztami pośrednimi i zyskiem.

44.Zgodnie z SST D-66.01.00 Zimowe utrzymanie dróg krajowych v.5 po zmianie na etapie zadawania pytań i wyjaśnień już na stronie 2 wymaga, aby pozycja 4.2 uwzględniała nie tylko ew. robociznę i sprzęt, ale również materiał:

„W ramach zimowego utrzymania dróg Wykonawca realizuje poniższe czynności:

(...)

g)wykonanie i dostawa wraz z zakupem materiałów mieszanki piaskowo – solnej;” Następnie na stronie 10 w punkcie 2 dotyczącym materiałów:

„Obowiązkiem Wykonawcy będzie również, na zlecenie Zamawiającego za odrębnym wynagrodzeniem zgodnie z TER, produkcja i dostawa na Obwód Utrzymania 10% mieszanki piaskowo – solnej do utrzymania chodników i ścieżek rowerowych.

Wykonawca ponosi we własnym zakresie koszty związane z zakupem niezbędnych materiałów do realizacji umowy, w tym w zakresie ZUD: kruszywa i soli do produkcji mieszanki piaskowo-solnej do utrzymania chodników i ścieżek rowerowych oraz materiały niezbędne do montażu zasłon przeciwnieźnych wraz zakupem brakujących ilości siatki z opisem „GDDKiA”, palików, naciągów i kółków wyznaczających pas drogowy.

Ładunek soli, solanek, mieszanek piaskowo-solnych ma być wliczony w cenę pracy sprzętu i nie będzie podlegał odrębnej zapłacie.”

Jeszcze dobitniej wybrzmiewa to na stronie 11 w/w specyfikacji:

„Obowiązkiem Wykonawcy jest zapewnienie, na polecenie Zamawiającego, wymaganych ilości mieszanki piaskowo – solnej do utrzymania chodników i ścieżek rowerowych, w tym:

- mieszanki piaskowo – solnej – dostarczonej przez Wykonawcę na polecenie Zamawiającego (z materiałów Wykonawcy - w proporcjach 90% piasku i 10% soli),” oraz na stronie 12 w pkt. 2.3.3. Zasady przygotowania mieszanek:

„Mieszanka piaskowo - solna produkowana będzie w wytwórniach mieszanki. Koszt zakupu soli i piasku oraz koszt transportu soli i piasku do mieszalni, a także koszt transportu gotowej mieszanki piaskowo – solnej do Obwodu Drogowego / Obwodu Utrzymania ponosi Wykonawca.”

Wreszcie w punkcie 9.3 cena jednostki obmiarowej, a dokładnie 9.3.5:

„9.3.5. Produkcja i dostawa na Obwód Drogowy mieszanki piaskowo-solnej - wg ceny jednostkowej za 1 Mg mieszanki piaskowo- solnej w proporcji 90% piasku i 10% soli wyprodukowanej z materiałów Wykonawcy i dostarczonej na Obwód Utrzymania, ładunek na solarki w cenie pracy solarki.”

44.Ponadto zgodnie z pkt 17.4 Tom I Instrukcja dla wykonawców: „Każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami SST”

45.Mając powyższe na uwadze, cena jednostkowa z pozycji TER 10 poz. 4.2 „Produkcja i Dostawa na Obwód Drogowy 10% mieszanki piaskowo-solnej” winna zawierać następujące elementy:

-koszt bezpośredni w postaci robocizny przy mieszaniu soli i piasku;

- koszt bezpośredni związany ze sprzętem służącym do mieszania soli i piasku;
- koszt bezpośredni związany z transportem materiałów do miejsca, w którym są mieszane (z zapisów SST wynika jednoznacznie, iż jest to miejsce poza Obwodem Drogowym Zamawiającego) transportu z miejsca mieszania już gotowej mieszanki do Obwodu Drogowego;
- koszt bezpośredni w postaci piasku i soli do mieszanki w proporcji 90% piasek i 10% sól;
- koszt pośredni związany z wyżej wymienionymi kosztami bezpośrednimi oraz
- zysk Wykonawcy;

46.Cena jednostkowa 25,00 złotych za tonę, zaoferowana przez Wykonawcę Saferoad za wykonanie prac z pozycji TER 10 poz. 4.2 budzi wątpliwości co do zgodności zaoferowanego zakresu prac z wymaganiami Zamawiającego, a także co do tego, czy cena ta jest wystarczająca do pokrycia kosztów wykonania prac nią objętych. Cena jednostkowa zaoferowana przez Saferoad jest bowiem niższa niż koszt materiału do wykonania prac z tej pozycji.

47.Sam Wykonawca Saferoad podał cenę materiału, jaka winna zostać uwzględniona w w/w pozycji TER 10 poz. 4.1 – wskazując tą wartość w kalkulacjach szczegółowych, złożonych na wezwanie Zamawiającego dla pozycji TER 10 poz. 5.1 i 5.2.

48.Saferoad w ww. wyjaśnieniach wskazał cenę mieszanki piaskowo solnej 90/10 – proporcja zgodna z SST – za 1 tonę w kwocie 75,80 złotych netto. Powyższa cena samego materiału jest o 50,80 zł netto wyższa niż wynosi cała cena jednostkowa z pozycji TER 10 poz. 4.2, która wynosi 25 zł netto za tonę.

49.Wskazać należy dowód nr 12 załączony przez Saferoad do wyjaśnień rażąco niskiej ceny

-faktura z dnia 19.01.2026 roku nr 82BX2026010001 na zakup soli drogowej po cenie jednostkowej 240,00 złotych netto za tonę oraz fakturę z dnia 21 stycznia 2026 roku nr FV/89/01/2026 na usługę transportową, gdzie przewóz 1 tony soli kosztuje 41,00 złotych netto. Daje to łączną kwotę 281,00 złotych netto – co oznacza, iż sama sól do mieszanki piaskowo solnej kosztuje 281,00 złotych x 0,1 (10% całości 1 tony mieszanki) = 28,10 zł netto, czyli więcej niż cała cena jednostkowa pozycji TER 10 poz. 4.2.

50.Ponadto do wyjaśnień rażąco niskiej ceny Saferoad dołączył również załącznik nr 1.1 „Tabela Zbiorcze zestawienie źródeł cen i dowodów”. W pozycji 55 wskazano piasek do mieszanki piaskowo solnej w cenie 53,00 złotych za tonę wg. Secocenbud II kwartał 2025, co oznacza, iż według w/w dowodu piasek do mieszanki piaskowo solnej kosztuje 53,00 zł x 0,9 (90% całości 1 tony mieszanki) = 47,70 złotych.

51.Zestawienie powyższych dowodów Saferoad pokazuje, iż w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny Saferoad wyjaśnił, iż mieszanka solno piaskowa kosztuje 47,70 zł + 28,10 zł = 75,80 złotych.

52.Wskazana przez Saferoad w pozycji TER 10 poz. 5.1 i 5.2 cena mieszanki piaskowo solnej w wysokości 75,80 zł netto/tona jest ceną realną i rynkową, gdyż:

-1 tona piasku wraz z transportem kosztuje bowiem 45,00 złotych za tonę do 1 tony mieszanki potrzebna jest ilość 0,9 tony (90% mieszanki) – 45,00 x 0,9 = 40,50 zł netto.

-1 tona soli wraz z transportem kosztuje 245,00 złotych za tonę do 1 tony mieszanki piaskowo-solnej potrzebna jest ilość 0,1 tony (10% mieszanki) – 245,00 x 0,1 = 24,50 zł netto.

53.Zatem sam materiał wraz z transportem do mieszanki rynkowy to kwota co najmniej rzędu 40,50 + 24,50 = 65,00 zł netto. Do tego należy doliczyć koszty towarzyszące i pozostałe.

54.Pamiętać należy ponadto, iż cena jednostkowa to nie tylko materiał, ale również sprzęt, robocizna, transport, koszty pośrednie od robocizny i sprzętu, koszty towarzyszące od materiału robocizny i sprzętu oraz narzut wraz z zyskiem.

55.Z powyższego jednoznacznie wynika, iż cena jednostkowa prac objętych pozycją TER 10 poz. 4.2 budzi wątpliwości co do jej zgodności z wymaganiami Zamawiającego, a także co do tego, czy jest ona wystarczająca do pokrycia kosztów wykonania prac objętych tą pozycją.

III.2. TER 8 poz. 2.2 ESTETYKA

Lp.	Opis	Jedn.	c./z. z oferty Saferoad	Wartość nominalna	Wartość akustyczna [dB]	cena jedn. z KI [zł]	Wartość z KI [zł]	średnia cena jedn. z 5 ofert	średnia wartość z 5 ofert [zł]	różnica do ceny jednostkowej z KI	różnica do średniej arytmetycznej ceny jednostkowej z 5 złożonych ofert
2.2	Malowanie, impregnacja ekranów akustycznych, ekranów przeciwoślńieniowych	m2	1,88	115 870	217 835,60	25,00	2 896 750,00	20,29	2 350 770,56	-92%	-91%

56.Prace z pozycji TER 8 poz. 2.2 obejmują malowanie, impregnację ekranów akustycznych, ekranów przeciwoślńieniowych zgodnie z SST D-10.10.01o – cena za 1 m2.

57.Saferoad w kosztorysie ofertowym wskazał cenę jednostkową za w/w pozycję w wysokości 1,88 zł/m2; Ilości robót z tej pozycji zgodnie z przedmiarem to 115.870 m2 malowania lub impregnacji.

58.Zgodnie z załącznikiem nr 1 Tomu III SWZ (katalog Dane o drogach) – tabela excel, zał 1.9 Wykaz ekranów akustycznych – Zamawiający wskazał lokalizacje ekranów akustycznych oraz ekranów przeciwoślńieniowych:

Droga ekspresowa S5 - Rejon w Wołowie					
Lp.	Km początku zabezpieczenia (po wybudowaniu)	Km końca zabezpieczenia (po wybudowaniu)	Długość zabezpieczenia [m]	Wysokość zabezpieczenia (bez zakrzywienia)	Odginięcie, zakrzywienie itp. (tak/nie)
Ekran akustyczny aluminiowy					
1	112,062	112,190	128	2,6	NIE
2	127,530	127,670	140	2,6	NIE
3	142,280	142,355	75	2,6	NIE
4	142,355	142,393	38	2,6	NIE
5	142,393	142,500	107	2,6	NIE
6	142,500	142,680	180	2,6	NIE
7	151,700	152,102	402	2,6	NIE
8	154,630	155,000	370	2,6	NIE
9	142,367	142,500	133	2,6	NIE
10	142,500	142,660	160	2,6	NIE
11	144,550	144,870	320	2,6	NIE
12	146,907	147,222	315	2,6	NIE
13	147,222	147,360	138	2,6	NIE
		Suma:	2506		
Ekran przeciwoślńieniowy					
1	115,900	116,400	1000	2,8	NIE
2	116,460	117,600	2280	2,8	NIE

3	MS1, MS4, MS6, WS9, MS14		2553	2,8	NIE
4	129,759	129,896	137	2,8	NIE
5	129,780	129,920	140	2,8	NIE
6	132,687	132,829	142	2,8	NIE
7	132,687	132,829	142	2,8	NIE
8	136,969	137,079	110	2,8	NIE
9	135,050	135,500	450	2,8	NIE
10	143,704	143,829	125	2,8	NIE
11	143,700	143,824	124	2,8	NIE
12	146,850	146,908	58	2,8	NIE
13	146,850	147,234	384	2,8	NIE
14	149,364	149,438	74	2,8	NIE
15	149,364	149,438	74	2,8	NIE
16	155,623	156,465	842	2,8	NIE
17	155,624	156,465	841	2,8	NIE
		Suma:	9476		

59. Zgodnie z podanym kilometrażem na drodze znajdują się:

- ekrany akustyczne składające się z paneli aluminiowych osadzonych w stalowych hebach;
- drewniane ekrany przeciwoślńieniowe;

60. Malowanie, impregnację ekranów akustycznych i ekranów oślńieniowych należy wykonać zgodnie z specyfikacją techniczną SST D-10.10.01o o nazwie „Malowanie elementów wyposażenia drogi”. Zgodnie z pkt 1.1:

„Przedmiotem niniejszej szczegółowej specyfikacji technicznej (SST) są wymagania dotyczące wykonania i odbioru robót i usług związanych z malowaniem elementów betonowych, malowaniem/impregnacją ekranów akustycznych, ekranów przeciwoślńieniowych, malowaniem elementów stalowych tj. balustrad, wygrodzień, poręczy rurowych, poręczy łańcuchowych, poręczy schodów skarpowych itp.” oraz pkt 1.3:

„Ustalenia zawarte w niniejszej Specyfikacji Technicznej dotyczą prowadzenia prac związanych z:

- malowaniem elementów betonowych zlokalizowanych przy drogach,
- malowaniem, impregnacją ekranów akustycznych, ekranów przeciwoślńieniowych itp.
- malowaniem balustrad, wygrodzień, poręczy rurowych, poręczy łańcuchowych, poręczy schodów skarpowych itp. i są wspólne dla w/w pozycji przedmiaru.”

61. Zgodnie z pkt 2.1:

„Należy stosować materiały oznakowane znakiem CE lub B, dla których Wykonawca przedstawi deklarację zgodności świadcząca o zgodności materiału z Polską Normą, normą zharmonizowaną, aprobatą techniczną wydaną przez certyfikowaną jednostkę, a także karty techniczne poszczególnych materiałów.

Należy stosować materiały malarskie, należące do jednego ochronnego systemu powłokowego, wzajemnie kompatybilne, nadające się do renowacji. Przy wyborze rodzaju powłoki należy zwrócić uwagę, czy przez producenta podane jest wyraźne stwierdzenie przydatności do stosowania. Producent powinien określić ją w pierwszym rzędzie na podstawie danych z praktyki, odnoszących się do podobnych przypadków zastosowań, determinowanych przez warunki środowiskowe, kształt konstrukcji, przygotowanie powierzchni pod powłokę, sposób aplikacji materiału.”

62. Do powierzchni aluminiowej należy stosować farby do powierzchni aluminiowych, do stali farby do powierzchni stalowych, a do drewna impregnaty, farby do powierzchni drewnianych.

63. Zgodnie z pkt 9.2 SST D-10.10.01o:

Wykonawca powinien wliczyć w cenę jednostki obmiarowej wszelkie czynności związane z prawidłowym wykonaniem prac określonych niniejszą ST, co do zasady będą to:

- wykonanie prac pomiarowych i prac przygotowawczych,
- oznakowanie prac,
- koszt pracy sprzętu oraz koszty dowozu i odwozu sprzętu na/z terenu prac,
- koszt użytych materiałów wraz z kosztami ich zakupu, transportu i magazynowania,
- przygotowanie podłoża,
- przeprowadzenie ewentualnych prac rozbiórkowych wraz z wywozem urobku i/lub zużytych materiałów poza teren prac i zagospodarowanie bądź zutylizowanie zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami,
- wykonanie prac zgodnie z technologią prac opisaną w pkt. 5 niniejszej Specyfikacji oraz zgodnie z przepisami, normami i sztuką budowlaną,
- wykonanie wymaganych zapisami niniejszej Specyfikacji pomiarów i/lub badań laboratoryjnych,
- uporządkowanie terenu prac,
- wszystkie koszty związane z kosztami pośrednimi, zyskiem kalkulacyjnym i podatkami obligatoryjnymi.

64. Zgodnie z w/w zapisami SST (oraz pozostałymi zapisami zawartymi w specyfikacji), w przypadku ekranów drewnianych należy przygotować podłoże poprzez jego oczyszczenie, uczynić chropowatym poprzez użycie materiałów ściernych oraz ew. odtłuścić, a następnie pomalować dwoma warstwami impregnatu. Najbardziej powszechnym i jednym z najtańszych impregnatów do drewna jest DREWNOCHRON Impregnat Extra. Zgodnie z kartą techniczną średnia wydajność tego typu preparatu to 12 m² z jednego litra. Zgodnie z zaleceniem producenta należy zastosować dwie warstwy impregnatu. Dowodem powyższego jest Karta techniczna Drewnochron Impregnat Extra (załącznik nr 6)

65. Niezależnie od koloru największy pojemnik 9 litrów kosztuje co najmniej 164,00 złote brutto za opakowanie, czyli 18,22 złote brutto za litr – 14,82 złote netto (Dowód: Ceneo.pl – załącznik nr 7)

66. Jak wcześniej wskazano, wydajność to 12 m² z litra, czyli materiał na jednokrotne pomalowanie metra kwadratowego kosztuje 14,82 zł / 12 m² = 1,24 zł. Zatem cena materiału na dwukrotne pomalowanie wynosi 2,48 złote na m². Oznacza to, iż cena samego materiału do pomalowania przewyższa cenę jednostkową zaoferowaną przez Saferoad o 0,60 złote. Jednakże Wykonawca winien także uwzględnić pozostałe materiały niezbędne do oczyszczenia, materiał ścierny, narzędzia w postaci pędzli wałków, ew. agregat malarski, robociznę, koszty transportu, koszty zakupu, koszty tymczasowej organizacji ruchu itp., a także koszty pośrednie oraz zysk. Tymczasem w niniejszym przypadku cena samego materiału w postaci Drewnochronu przewyższa cenę jednostkową całej pozycji o 32%.

67. Jeszcze większe wątpliwości budzi kwestia ekranów aluminiowych. Do ich pomalowania należy użyć farby przeznaczonej do malowania powierzchni aluminiowych np. RAFIL do powierzchni aluminiowych, ocynkowanych, stalowych. Jest to farba spełniająca wymagania Zamawiającego. Zgodnie z kartą techniczną średnia wydajność tego typu preparatu to 10 m² z jednego litra. Zgodnie z zaleceniem producenta należy zastosować dwie warstwy. (Dowód: Karta

68. Niezależnie od koloru największy pojemnik 3 litry kosztuje najtaniej również 164,00 złote brutto za opakowanie, czyli 54,67 złotych brutto za litr – 44,44 złote netto (Dowód: Ceneo.pl – załącznik nr 9).

70. Tą samą farbę można zastosować do powierzchni stalowej (stalowe herby w ekranach akustycznych), zatem powyższe obliczenia są tożsame.

71.Z powyższego jednoznacznie wynika, iż cena jednostkowa prac objętych pozycją TER 8 poz. 2.2 budzi wątpliwości co do jej zgodności z wymaganiami Zamawiającego, a także co do tego, czy jest ona wystarczająca do pokrycia kosztów wykonania prac objętych tą pozycją.

lp.	Opis	Jedn.	c.i. + wzrost Stofiarad	Bród nominalna	Wartość Koszt netto	cena jedn. x K [zł]	Wartość x K [zł]	średnia cena jedn. x 5 ofert	średnia z 5 ofert [zł]	różnica do ceny jednolitej x K	różnica do średniej arytmetycznej x 5 złożonych ofert
a	b	c		d	e						
GRUPA PRAC NR 4 - Odrośnienie											
IL.3	Wymiana / wykonanie przepustu wodnego z drewna 150 x 150 cm	mb	555,73	50	27 786,50	896,29	44 814,50	877,35	43 867,30	-38%	-37%

73. Saferoad wycenił tę pozycję na kwotę 555,73 zł/mb, która jest niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich wykonawców o 37%. Wartość tej pozycji w ofercie Saferoad to 27 786,50 zł, zaś wartość średnia z pozostałych ofert to 43 847,30 zł. Mimo to Zamawiający nie uznał zasadne zwrócić się do Saferoad o wyjaśnienie tejże pozycji.

75.W przypadku przedmiotowej ceny rura żelbetowa stanowi istotny – choć nie jedyny – element kosztowy wykonania prac objętych pozycją TER 4 poz. 11.3. Saferoad zaoferował wykonanie kompletu prac objętych przedmiotową pozycją TER 4 poz. 11.3 za cenę jednostkową 555,73 zł / mb. Z powyższego wynika, iż koszt samego materiału niezbędnego do wykonania prac objętych pozycją TER 4 poz. 11.3 dalece przewyższa zaoferowaną cenę Saferoad za wykonanie prac z pozycji TER 4 poz. 11.3.

[illegible]

77. Zużycie paliwa samochodu ciężarowego (stanowiącego „nośnik” zestawu do posypywania) wynosi minimum 20 l/100 km. Prędkość jazdy podczas posypywania średnio 30 km/h. Zatem zużycie paliwa na godzinę to 6l.

79.W cenie ofertowej Saferoad za wykonanie prac objętych tą pozycją nie uwzględniono również kosztów utrzymania samochodu (przeład, serwis, naprawy) oraz zakładanego zysku dla Saferoad.

80. Oznacza to, że zaoferowana cena pozycji TER 13 poz. 1 budzi wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z wymogami SWZ, a także czy wystarczy na pokrycie kosztów wykonania prac z tej pozycji.

[illegible]

82. Zużycie paliwa samochodu ciężarowego wynosi minimum 20 l/100 km. Prędkość jazdy wynosi średnio 60 km/h. Zatem zużycie paliwa na godzinę to 12l.

84.W cenie ofertowej Saferoad za wykonanie prac objętych tą pozycją nie uwzględniono również kosztów utrzymania samochodu (przebiegi, serwisy, naprawy) oraz zakładanego zysku dla Saferoad.

85. Oznacza to, że zaferowana cena poz. TER 13 poz. 3 budzi wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z wymogami SWZ, a także czy wystarczy na pokrycie kosztów wykonania prac z tej pozycji.

III.6.TER 13 poz. 5

Lp.	Opis	Jedn.	C.I. z oferty Saferoad	Ilość nominalna	Wartość Rzeczono netto [zł]	cena jedn. z KI [zł]	Wartość z KI [zł]	średnia cena jedn. z 5 ofert	średnia wartość z 5 ofert [zł]	różnica do ceny jednostkowej z KI	różnica do (średniej) ogólnokrajowej ceny jednostkowej z 5 złożonych ofert
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Grupa nr 13 - PRACE POMOCNICZE - Wykaz stawek godzinowych - SPRZĘT											
55	samochód dostawczy	godz.	57,78	60	3 466,80	90,62	5 437,20	91,16	5 469,36	-	

36% -32%

86.Koszt pracy samochodu dostawczego – zgodnie z uwagą Zamawiającego z tabeli TER stawki dla Sprzętu należy podawać wraz z kosztem wykwalifikowanego operatora. Saferoad podał w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny, że stawka roboczogodziny przyjęta w kalkulacji wynosi 44zł. Odejmując tę kwotę od kosztu pracy samochodu dostawczego uzyskujemy 13,78 zł/h.

87.Zużycie paliwa samochodu ciężarowego wynosi minimum 10 l/100 km. Prędkość jazdy wynosi średnio 60 km/h. Zatem zużycie paliwa na godzinę to 6l.

88.Powyższe oznacza, że – nawet przyjmując cenę 4zł/l ON – koszt paliwa wyniesie 24 zł/h, czyli przekracza wartość 13,78 zł.

89.W cenie ofertowej Saferoad za wykonanie prac objętych tą pozycją nie uwzględniono również kosztów utrzymania samochodu (przeglądy, serwisy, naprawy) oraz zakładanego zysku dla Saferoad.

90.Oznacza to, że zaofiarowana cena poz. TER 13 poz. 5 budzi wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z wymogami SWZ, a także czy wystarczy na pokrycie kosztów wykonania prac z tej pozycji.

III.7.TER 13 poz. 17

Lp.	Opis	Jedn.	C.I. z oferty Saferoad	Ilość nominalna	Wartość Rzeczono netto [zł]	cena jedn. z KI [zł]	Wartość z KI [zł]	średnia cena jedn. z 5 ofert	średnia wartość z 5 ofert [zł]	różnica do ceny jednostkowej z KI	różnica do (średniej) ogólnokrajowej ceny jednostkowej z 5 złożonych ofert
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Grupa nr 13 - PRACE POMOCNICZE - Wykaz stawek godzinowych - SPRZĘT											
17	Plug ciężki	godz.	50,00	24	1 200,00	212,13	5 091,12	104,80	2 515,20	-	

76% -52%

91.Koszt pracy plugu ciężkiego – zgodnie z Uwagą Zamawiającego z tabeli TER stawki dla Sprzętu należy podawać wraz z kosztem wykwalifikowanego operatora. Saferoad podał w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny, że stawka roboczogodziny przyjęta w kalkulacji wynosi 44zł. Odejmując tę kwotę od kosztu pracy plugu ciężkiego uzyskujemy 6,00 zł/h.

92.Zużycie paliwa samochodu ciężarowego stanowiącego nośnik plugu wynosi minimum 25 l/100 km. Prędkość jazdy wynosi podczas odśnieżania średnio 20 km/h. Zatem zużycie paliwa na godzinę to 4l.

93.Powyższe oznacza, że – nawet przyjmując cenę 4zł/l ON – koszt paliwa wyniesie 16 zł/h, czyli przekracza wartość 6,00 zł.

94.W cenie ofertowej Saferoad za wykonanie prac objętych tą pozycją nie uwzględniono również kosztów utrzymania samochodu (przeglądy, serwisy, naprawy) oraz zakładanego zysku dla Saferoad.

95.Oznacza to, że zaofiarowana cena TER 13 poz. 17 budzi wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z wymogami SWZ, a także czy wystarczy na pokrycie kosztów wykonania prac z tej pozycji.

96.Podsumowując, wobec faktu, iż ceny jednostkowe pozycji TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17 budzą powyżej opisane wątpliwości, Zamawiający powinien wezwać Saferoad do wyjaśnień w zakresie ww. cen jednostkowych, w szczególności stanowiących istotne części składowe ceny oferty.

IV.Zarzut dotyczący zaniechania wezwania Saferoad do dalszych wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 8 poz. 9.1

97.Odwolujący wskazuje, że Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp, ponieważ wezwanie z dnia 04.02.2026 r. skierowane do Saferoad, jedynie zapoczątkowało proces wyjaśnień ceny zaofiarowanej oferty. Zamawiający przerwał ten proces i dokonał przedwczesnego wyboru oferty Saferoad jako najkorzystniejszej, pomimo iż po analizie wyjaśnień Saferoad powinny pojawić mu się wątpliwości w zakresie pozycji TER 8 poz. 9.1, która jest istotną częścią składową ceny. Zamawiający powinien zatem co najmniej żądać dalszych wyjaśnień w zakresie tej pozycji.

98.Wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny Saferoad złożył szczegółową kalkulację dla pozycji kosztorysu ofertowego TER 8 poz. 9.1 „Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów zgodnie z SST D-09.01.03a – cena za 1 ha”.

99.Z kalkulacji tej wynika, iż nakłady na koszenie 1 ha czyli 10.000 m² wynoszą:

Robocizna - norma 2,4 roboczogodziny na ha - koszt jednostkowy 1 roboczogodziny 44,00 złote

Ciągnik kołowy z kosiarką bijakową – kosiarka bijakowa sprzęt własny zamortyzowany – norma 0,31019 m-g na ha – koszt jednostkowy 1 m-g 62,00 złote

Kosa spalinowa 2-3 km – norma 2,4 m-g na 1 ha – koszt jednostkowy 1 m-g 9,75 złote Materiały pomocnicze do materiałów M (15%) wynoszący 7,02 złote

Samochód dostawczy do 0,9 t – norma 0,55556 m-g na 1 ha – koszt jednostkowy 1 m-g 75,00 złotych

Narzędzia – norma 2,4 m-g na ha - koszt jednostkowy 1-mg 14,54 złotych.

100.Kalkulacja budzi istotne wątpliwości co do tego, czy zaofiarowana cena wystarczy na pokrycie kosztów wykonania prac nią objętych, a także co do zgodności z wymaganiami Zamawiającego, w tym z pkt 17.4 IDW.

101.I tak ze złożonych przez Saferoad wyjaśnień rażąco niskiej ceny wynika, że zgodnie z dowodem przedłożonym przez Saferoad, tabela 1.1 zbiorcze zestawienie źródeł cen i dowodów, do kalkulacji przyjęto ciągnik kołowy 85KM za kwotę 62,00 zł za m-g.

102.Ilość nakładów (norma) na 1 ha ciągnika kołowego 85KM została wskazana jako 0,3102 m-g na ha. Oznacza to, iż ciągnik ten skosi 1 ha w ciągu 18 minut i 37 sekund a jeden metr kwadratowy zostanie skoszony w ciągu 0,11 sekundy. Jest to bardzo optymistyczne i całkowicie nierealne założenie, gdyż należy jeszcze doliczyć czas przestojów technologicznych (przejazd z miejsca na miejsce, manewrowanie, dzwiganie i opuszczanie kosi, posiłek pracownika, potencjalne awarie, czas potrzebny na ew.

zatankowanie pojazdu itd.). Powyższe stanowi wątpliwość wymagającą wyjaśnienia.

103.Idąc dalej, ze złożonych przez Saferoad wyjaśnień rażąco niskiej ceny wynika, że koszt 1 m-g ciągnika 85 KM z operatorem to kwota 62 zł. Zgodnie z kalkulacją Saferoad, koszt robocizny to 44,00 złote. Zatem pozostaje kwota 18,00 złotych. Zgodnie z dowodem n1 przedstawionym przez Saferoad w załączeniu do wyjaśnień, w dniu 8 stycznia 2026 roku olej napędowy w cenie hurtowej kosztował 4,399 zł za litr, co oznacza, iż za 18,00 zł można kupić 4,091 litra oleju napędowego – co jest ilością nie zapewniającą możliwości pracy i nierealną według obecnych cen. Przy pracach średnio ciężkich np. lżejsza orka lub praca z kosiarką, ciągnik ten spala od 5 do 8 litrów paliwa na 1 m-g, czyli koszty wykonania

tych prac byłyby nawet o 100% większe, niż kwota, jaka została przyjęta w kalkulacji Saferoad. Powyższe stanowi wątpliwość wymagającą wyjaśnienia.

104.Saferoad wskazał, iż materiały pomocnicze od M wynoszą 15%, to jest 7,02 złotego, tymczasem po przemnożeniu wychodzi zupełnie inna kwota $(19,23+23,40)*15\% = 6,39$ zł. Powyższe stanowi wątpliwość wymagającą wyjaśnienia.

105.W złożonych wyjaśnieniach Saferoad wskazał nakład zakładowy na narzędzia w ilości 2,4 m-g/ha. Następnie w kolumnie 7 kalkulacji wskazuje, iż aby uzyskać ilość nakładów należy przemnożyć kolumnę 3 x kolumnę 5. Powyższe nie zgadza się w pozycji narzędzia. Według działania Saferoad $1,000 \times 2,40000 = 0,1200$. Jest to błąd wynik, powinno być 2,4000.

jednostkowa tej pozycji to 14,54 zł. Zatem $14,54 \text{ zł} \times 2,4000$ (zgodnie z opisem „ilość nakładów”) = 34,90 zł, a nie 1,74 zł. Wobec powyższego z kalkulacji szczegółowej

wynika, iż w cenie jednostkowej tej pozycji brakuje co najmniej 33,16 zł (tj. $34,90 \text{ zł} - 1,74 \text{ zł}$).

107.W konsekwencji, kwota w pozycji „Razem” nie wynosi 198,66 zł, jak podaje Saferoad, tylko 231,82 zł (tj. $198,66 + 33,16$).

108.W konsekwencji powyższego koszty towarzyszące, wynoszące 3% od RMS, nie wynoszą 5,96 zł jako podano w kalkulacji Saferoad, tylko 6,95 zł (tj. $231,82 \text{ zł} \times 3\%$).

109.Według wyjaśnień Saferoad, narzut wraz z zyskiem w wysokości 8,4% miałby wynosić 20,05 zł. Żadne działanie na wartościach Saferoad nie daje kwoty 20,05 zł, co może wskazywać, że kwota ta nie jest wynikiem obliczeń, lecz została przyjęta na potrzeby wyjaśnień.

110.Po korekcie ww. błędów cena jednostkowa pozycji TER 8 poz. 9.1 wynosiłaby nie 240 zł netto, a co najmniej 278,18 zł netto.

SZCZEGÓŁOWA KALKULACJA KOSZTÓW GRUPA PRAC GR 8								
Całkowite utrzymanie dróg ekspresowej S5 zarządzanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu Rejon w Wrocławiu								
GRUPA PRAC NR 8 - Etenia								
9.1	Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów							
	Wycienienie losztu za 1 ha - kalkulacja własna							
lp	opis pozycji	ilość	j.m	nakład zakładowy	ilość nakładów [ilość 3 x ilo.	koszt jedn. [zł]	koszt [zł] [ilość 7 x ilo. 8]	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
R	Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów	1,000	1ha					
R	robotnicza	1,000	1ha	2,40000	ng/ha	2,4000	44,00 zł	105,60 zł
M	ciągnik kołowy z kosiarzą białową - kosiarzka			0,31019	m-g/ha			
M	bielkowa spręż wiatry amortyzowany	1,000	1ha			0,3102	62,00 zł	19,23 zł
M	kosz spaliny 2 3KM	1,000	1ha	2,40000	m-g/ha	2,4000	9,75 zł	23,40 zł
M	Materiały pomocnicze do M (15%)				%			6,39 zł
	Samochód dostawczy do 0,9 T	1,000	1ha	0,55556	m-g/ha	0,5556	75,00 zł	41,67 zł
	narzędzia	1,000	1ha	2,40000	m-g/ha	2,4000	14,54 zł	34,90 zł
							RAZEM	231,19 zł
	Koszty towarzyszące (Kt) RKM&S						3,00%	6,94 zł
	Koszty pośrednie (Kp) R&S						8,00%	18,50 zł
	Narzut (wraz z zyskiem) Razem z narzutami						8,40%	21,56 zł
	Razem z narzutami							278,18 zł
		cena jednostkowa	zł	278,18 zł				

111.Oznacza to, że zaoferowana cena TER 8 poz. 9.1 budzi wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z wymogami SWZ, a także co to tego, w jaki sposób została rzeczywiście skalkulowana i w szczególności, czy wystarczy na pokrycie kosztów wykonania prac z tej pozycji.

112.Wobec faktu, iż cena jednostkowa pozycji TER 8 poz. 9.1 budzi powyżej opisane wątpliwości, Zamawiający powinien wezwać Saferoad do dalszych wyjaśnień w zakresie ww. ceny jednostkowej.

V.Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 pzp.

113.Odwołujący uważa, że dokonując wyboru oferty Saferoad jako najkorzystniejszej w tym Postępowaniu doszło do naruszenia art. 239 ust. 1 pzp. Oferta Wykonawcy nie jest bowiem, wbrew stanowisku Zamawiającego, najkorzystniejsza. Taką ofertą jest oferta Odwołującego. Na wypadek nieuwzględnienia zarzutu ad 1) dotyczącego niezgodności oferty Saferoad z SWZ Odwołujący podnosi, iż decyzja o wyborze oferty Saferoad jako oferty najkorzystniejszej była przedwczesna, ponieważ Zamawiający jedynie zapoczątkował proces wyjaśnień ceny Saferoad i przerwał go przed wyjaśnieniem wszystkich istotnych okoliczności. Naruszenie art. 239 ust. 1 pzp stanowi więc dalszą konsekwencję naruszenia przepisów pzp opisanych w niniejszym odwołaniu.

114.Należy zauważyć, że różnica między ceną ofertową Saferoad, a ceną oferowaną przez Odwołującego się w zakresie podstawowym była niewielka i wynosiła 179 173,21 zł netto. Wobec powyższego kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma rzetelne wyjaśnienie całości wątpliwości co do cen oferowanych przez Saferoad.

115.Ponadto w świetle argumentów przedstawionych w uzasadnieniu odwołania, Postępowanie, które zakończyło się wyborem oferty Saferoad jako oferty najkorzystniejszej nie może zostać uznane za przeprowadzone z dochowaniem reguł uczciwej konkurencji i zasady przejrzystości.

Do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: V4 sp. z o.o. – Lider oraz Plus Inwest P. Żygadlo sp. j. – Partner z/s w Żernikach Wrocławskich (Uczestnik V4 lub wykonawca V4). Wniósł o uwzględnienie odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przystąpienia zgłosił wykonawca Saferoad Services Sp. z o. o. z/s we Wrocławku. Wniósł o oddalenie odwołania.

Wykonawca Saferoad Services Sp. z o. o. z/s we Wrocławku w piśmie procesowym z 28.04. 2026 r. podał: (...) Co do zarzutu niezgodności oferty Przystępującego z warunkami zamówienia.

1.Odwołujący oparł swój zarzut na wygodnym dla siebie założeniu, iż jak coś nie zostało wprost wskazane przez Przystępującego w szczegółowych kalkulacjach to Przystępujący nie uwzględnił w złożonej ofercie wymagań Zamawiającego określonych w SWZ w zakresie sprzętu czy materiałów, którymi należy wykonać dane prace. Oczywiście jest to założenie wygodne dla Odwołującego, bo w zamierzeniu Odwołującego miałoby go zwalniać z obowiązku wykazania niezgodności treści oferty Przystępującego z warunkami zamówienia, co jest konieczne dla skuteczności zarzutu z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

2.Przystępujący oświadcza, że wszystko co było wymagane dokumentami zamówienia zostało przez Przystępującego uwzględnione w złożonej ofercie, a treść oferty Przystępującego jest zgodna z warunkami zamówienia.

3.Zamawiający wezwał Przystępującego do wyjaśnień ceny pismem z dnia 4 lutego 2026 r., wzywając Przystępującego do „wyjaśnienia (w tym złożenie dowodów), w zakresie wycienienia istotnych części składowych ceny ofertowej, m.in. do złożenia kalkulacji szczegółowych dla wszystkich pozycji kosztorysu ofertowego wymienionych w powyższej tabeli.” (chodzi o tabelę zawartą w wezwaniu, w której wskazane zostały przez Zamawiającego pozycje z danej grupy prac wymagające wyjaśnienia – dopisek Przystępującego). Zamawiający nie wymagał od Przystępującego przedstawienia zestawienia sprzętu i materiałów niezbędnych do realizacji prac, jak chciałby Odwołujący. Zamawiający wymagał natomiast wyjaśnienia pozycji danych grup prac wymienionych w wezwaniu.

4.Znamienne jest to, że Odwołujący nie wymienił w swoich szczegółowych kalkulacjach wszystkich pozycji sprzętu

wymaganego do realizacji prac, czego oczekuje od Przystępującego. Przykładowo w grupie prac nr 3 poz. 4.1 Odwołujący nie uwzględnił wymaganych koparki, walców ręcznych oraz płyt zagęszczających. Z kolei w grupie prac nr 4 poz. 4.1 Odwołujący nie uwzględnił 2 szt. samochodów specjalnych próżniowo-ssących do czyszczenia kanałów, pojazdu specjalistycznego do udrażniania (frezowania) kanałów z zanieczyszczeń stałych i korzeni. I dalej w grupie prac nr 4, ale w poz. 6.1, Odwołujący nie uwzględnił specjalistycznego samochodu do przewozu materiałów niebezpiecznych. A to tylko przykłady.

5. Można powiedzieć – stosując tok rozumowania przyjęty przez Odwołującego, że skoro Odwołujący nie uwzględnił wskazanego sprzętu w swoich szczegółowych kalkulacjach, to znaczy, że Odwołujący tego sprzętu nie uwzględnił w złożonej ofercie, a co za tym idzie oferta Odwołującego podlega odrzuceniu z uwagi na niezgodność jej treści z warunkami zamówienia, ponieważ Odwołujący nie uwzględnił wymagań Zamawiającego określonych w SWZ w zakresie sprzętu, którym należy wykonać dane prace.

6. Dowód - Sprzęt, którego Odwołujący ZABERD nie wykazuje w szczegółowej kalkulacji, tj. sprzęt, którego Odwołujący nie uwzględnił w ofercie, a który był wymagany przez Zamawiającego do wykonania określonych prac – plik o nazwie „Brak wymaganego sprzętu_ZABERD”.

7. Przyjęty przez Odwołującego na użytek odwołania tok rozumowania – nie ma oczywiście oparcia ani w dokumentach zamówienia ani w treści wezwania do wyjaśnień ceny.

8. Przystępujący uwzględnił wymagany sprzęt oraz materiały w szczegółowej kalkulacji zgodnie z przyjętą przez siebie metodologią opisaną w wyjaśnieniach ceny, w tym w załączniku nr 1 do wyjaśnień ceny Przystępującego.

9. Dowód: – plik pod nazwą „Załącznik nr 1 – Założenia metodologiczne wyjaśnień RNC” (w aktach postępowania).

10. Odwołujący zarzucił Przystępującemu, że Przystępujący do realizacji prac z pozycji TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 oraz 7.1 nie przewidział wykorzystania skraparki lub alternatywnego do niej sprzętu do skropienia podłoża oraz samobieżnego podajnika do mas bitumicznych dla TER 1 poz. 7.1, gdyż sprzęty te nie zostały wymienione w kalkulacjach szczegółowych.

11. Przystępujący uwzględnił powyższy sprzęt w pozycji narzędzia i sprzęt pomocniczy od S doliczając 10% od całości wartości sprzętu, a dla poz. 1.2 - 5% od całości wartości sprzętu.

12. Odwołujący zarzucił Przystępującemu brak materiałów w postaci emulsji dla TER 1 poz. 1.1, 1.2, 6.1 i 7.1, taśmy dla TER 1 poz. 1.1., 1.2, a także materiału do uszorstnienia nawierzchni SMA dla TER 1 poz. 7.1, gdyż materiały te nie zostały wymienione w kalkulacjach szczegółowych.

13. Przystępujący uwzględnił powyższe materiały w odniesieniu do emulsji C – w pozycjach materiały pomocnicze od M (doliczając 2% od kosztu materiału) oraz w Kosztach towarzyszących (doliczając 3% od kosztów robocizny, sprzętu i materiału), z kolei w odniesieniu do taśmy (przewidzianej przez Przystępującego jako element uszczelnienia) oraz materiału do uszorstnienia nawierzchni SMA - w pozycji materiały pomocnicze od M oraz w Kosztach towarzyszących (doliczając 3% od kosztów robocizny, sprzętu i materiału).

14. Na marginesie warto zauważyć, że zgodnie z postanowieniami SST, zastosowanie taśmy nie jest obligatoryjne. SST jedynie dopuszcza zastosowanie taśmy po uzgodnieniu z Zamawiającym. SST oraz WT-2 dopuszczają inne alternatywne rozwiązania uzyskania szczelności jn. smarowanie ścian bocznych asfaltem (znacznie tańsze rozwiązanie). Krótko rzecz ujmując, zastosowanie taśmy ma charakter opcjonalny i wymaga uzgodnienia z Zamawiającym.

15. Zgodnie z pkt 5.6.3 pkt.5 SST: Sposób naprawy uszkodzenia - po uzgodnieniu z Przedstawicielem Zamawiającego, wykonanie bocznego połączenia istniejącej warstwy ścieralnej z nowym betonem asfaltowym w formie szczeliny przy użyciu taśmy asfaltowo-kauczukowej przyklejonej według wskazówek producenta. Szerokość taśmy powinna być równa grubości wbudowywanej warstwy lub mniejsza

o 2÷5mm. Cieńsze taśmy należy stosować przy mniejszych szerokościach naprawianych ubytków i wybojów, a grubsze przy większych szerokościach. O ile producent nie zaleci innych warunków ułożenia taśmy, to należy (...).

16. Mając na uwadze, że zastosowana technologia i rodzaj uszczelnienia będą wykonane w zależności od potrzeb i w uzgodnieniu z Zamawiającym, Przystępujący koszt tego materiału (uszczelnienia) uwzględnił jako procentowy dodatek do materiału oraz w kosztach towarzyszących.

17. Dodatkowo warto zauważyć, że Odwołujący zawyża i błędnie wyliczenia ceny za emulsję oraz taśmę.

18. Co do emulsji – Odwołujący przedstawia następujące wyliczenia: emulsja C60 3 ZM, 1555 zł/t lub C60 B4 ZM. Wymagana ilość emulsji na m2 wynosi 0,2-0,5 kg/m2 czystego asfaltu. To oznacza, że emulsja musi być zużyta w ilości minimum 0,2kg/60% (określona w SST emulsja ma zawartość 60% czystego asfaltu) = 0,333 kg/m2. Koszt zakupu emulsji to minimum 1,8*4,50 = 8,10 zł/m2.

19. Wyliczenie Odwołującego jest błędne i zawyżone o około 15 razy.

20. Minimum wymaganej emulsji zgodnie z SST - 0,333 kg/m2 przemnażając wymagany nakład razy cena jednostkowa emulsji 1555zł/t otrzymujemy wynik: 0,333* 1555/1000 = 0,51 zł/m2.

21. Odwołujący wyliczając koszt taśmy również zawyża koszt tej pozycji. Sam bowiem jak wskazuje w wyliczeniu poz. 1.1 dla Rejonu Tczew (tożsama pozycja wykonania pracy) nakład dla zużycia taśmy równy 1,1m na m2 a nie jak wylicza w odwołaniu (jako minimalne zużycie) 1,8m na m2.

22. Dowód – Wyjaśnienia Odwołującego – drogi kategorii S – Całoroczne utrzymanie dróg GDDKiA Oddział Gdańsk Rejon w Tczewie. GR1pozycja prac 1.1. – plik o nazwie „Tczew”.

23. Reasumując, zarzut Odwołującego należy uznać za bezzasadny. Odwołujący nie wykazał niezgodności treści oferty Przystępującego z warunkami zamówienia, co jest konieczne dla skuteczności zarzutu z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Przystępujący uwzględnił wszystkie wymagane przez Zamawiającego sprzęty i materiały niezbędne do wykonania prac, czemu dał wyraz w treści oferty, a także w szczegółowych kalkulacjach.

B. Co do zarzutu zaniechania wezwania Przystępującego do wyjaśnień TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17.

24. W ocenie Przystępującego Zamawiający nie zaniechał wezwania Przystępującego do wyjaśnienia wskazanych przez Odwołującego pozycji. Z zaniechaniem mielibyśmy bowiem do czynienia wówczas, gdyby na Zamawiającym ciążył obowiązek wezwania do wyjaśnienia danych pozycji. Tymczasem obowiązek ten nie powstaje, dlatego że Odwołujący tak uważa, lecz powstaje wówczas, gdy przepis prawa tak stanowi.

25. Przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp zawiera w tym względzie pewien luz decyzyjny (pewną elastyczność) przyznana zamawiającym przez ustawodawcę z uwagi na konieczność dostosowania regulacji do konkretnego postępowania przetargowego, różnych przedmiotów zamówienia i różnych ich warunków. Z tych właśnie przyczyn „ustawodawca nie określił precyzyjnie i sztywno przesłanek stosowania tego przepisu, zostawiając tym samym zamawiającemu swobodę w podejmowaniu decyzji.” (A. Matusiak w: Komentarz do art. 224 Pzp red. J. 2026, wyd. 7/Legalis).

26.Z literalnego brzmienia przepisu art. 224 ust. 1 Pzp wynika, że zamawiający występuje do wykonawcy o wyjaśnienia dotyczące ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych wyłącznie, gdy na podstawie okoliczności ustalonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia powołuje wątpliwość, że zaproponowana przez wykonawcę cena oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzi wątpliwość zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego.

27.Krajowa Izba Odwoławcza wyjaśniła, że "użyte w art. 224 ust. 1 Prawa zamówień publicznych sformułowanie "budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia" publicznych" wskazuje na wrażenie zamawiającego charakteryzujące się dużym stopniem subiektywności. Istotne jest, że przepisy ustawy nie określają żadnych przesłanek uzasadniających konieczność wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w powyższym zakresie. Zamawiający może powziąć wątpliwości w oparciu o szereg czynników, w tym doświadczenie nabyte przy udzielaniu tego rodzaju zamówień, znajomość cen obowiązujących na rynku, ceny innych ofert złożonych w postępowaniu itp. (wyr. KIO 1543/22, Legalis).

28.Z kolei kwalifikacja danej pozycji kosztorysu, dokonana przez Odwołującego na użytek odwołania, nie ma oparcia normatywnego. Krótko rzecz ujmując, to że dana pozycja kosztorysowa rozliczana jest w ten sposób nie oznacza per se, że stanowi ona istotną część składową ceny lub kosztu. Ta ostatnia bowiem – istotna część składowa ceny lub kosztu, to pozycja o znaczącym udziale w całkowitej wartości oferty, która ma kluczowy wpływ na realizację zamówienia. Innymi słowy, może to być pozycja w kosztorysie istotna dlatego, że stanowi znaczący element ceny lub dlatego, że ma kluczowy wpływ na realizację zamówienia.

29.Tymczasem Odwołujący za istotne części składowe ceny uznał wszystkie ceny jednostkowe. Taki tok rozumowania Odwołującego, w świetle przedstawionych wyżej zapatrywań wyrażonych w piśmiennictwie i orzecznictwie, nie może zasługiwać na aprobatę.

C. Co do zarzutu zaniechania wezwania Przystępującego do dalszych wyjaśnień TER 8 poz. 9.1.

30.Odwołujący zarzuca Przystępującemu przyjęcie do kalkulacji ciągnika kołowego kwoty 62 zł za m-g. Otóż Przystępujący przyjął tę kwotę na podstawie danych Sekocenbudu.

31.Sekocenbud to jedna z najpopularniejszych baz cenowych wykorzystywanych w kosztorysowaniu. Jest wydawana raz na kwartał i w jej ramach użytkownik otrzymuje informacje o cenach materiałów, stawkach robocizny oraz cenach pracy sprzętu budowlanego obowiązujące w aktualnym kwartale.

32.Przystępujący wskazał w swoich wyjaśnieniach ceny, że cyt. „W przypadku, gdy takie dane wyjściowe dla kalkulacji są niedostępne dla wykonawcy lub wykonawca takimi danymi nie dysponuje, wykonawca bazuje, jako punkcie wyjścia, na cenniku Sekocenbud, jako obiektywnym i niezależnym źródle dla kalkulacji kosztów realizacji prac.”.

33.Jest to – można powiedzieć – częsta praktyka stosowana przez różnych wykonawców, w tym także w obszarze utrzymania dróg.

34.Przystępujący przyjął stawki Sekocenbud dla pracy sprzętu, które obejmują całość kosztów jego użytkowania, w tym paliwo. Nieuprawnionym jest analizowanie tych elementów osobno. Odwołujący dokonuje sztucznego podziału kalkulacji, który nie wynika ani z zasad kosztorysowania, ani z przyjętej metody kalkulacji Przystępującego. W konsekwencji wyciągnięte przez Odwołującego wnioski są błędne i nie mogą stanowić podstawy do kwestionowania realności ceny oferty.

35.Przystępujący wskazał, iż materiały pomocnicze od M wynoszą 15%, tj. 7,02 zł, podczas gdy po poprawnym przemnożeniu powinno być 6,39 zł.

36.Jeżeli chodzi o obliczenia zawarte w TER 8 poz. 9.1 to są one prawidłowe - w kolumnie 5 nakład zakładowy wpisano wartość „2,40000” zamiast

„0,1200”, co znajduje potwierdzenie w kolumnie 7 [kol.3 x kol. 5], czyli $1,000 \times 0,1200 = 0,1200$. We wszystkich pozostałych szczegółowych kalkulacjach złożonych przez Przystępującego, ilość nakładów z kolumny 7 jest równa ilości nakładów z kolumny 5.

37.Poza tym przyjęcie wartości 2,40000 prowadziłoby do nieracjonalnego wyniku kosztowego – koszt narzędzi przekraczałby 30 zł, podczas gdy rzeczywisty poziom kosztów dla tej pozycji jest istotnie niższy, tj. w zakresie wynikającym z prawidłowego nakładu 0,1200 ok. 1,76 zł. Cena jednostkowa narzędzi stanowi kalkulację własną Wykonawcy, uwzględniającą koszty utrzymania i konserwacji sprzętu będącego własnością Wykonawcy. Powyższe wskazuje, że wartość 2,40000 nie odzwierciedla zamierzonego sposobu kalkulacji, lecz stanowi oczywistą omyłkę pisarską, niespójną z pozostałymi elementami kalkulacji.

38.Biorąc pod uwagę powyższe, wpisanie w kolumnie 5 wartość „2,40000” zamiast „0,1200” należy uznać za oczywistą omyłkę pisarską (...)

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 28.04.2026 r.) wniósł o oddalenie odwołania. Wskazał w uzasadnieniu na następujące okoliczności: (...) Odwołujący, pismem z dnia 07.04.2026 r. wniósł odwołanie od czynności Zamawiającego na niezgodne z przepisami ustawy czynności Zamawiającego polegające na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Saferoad mimo, że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia, czynności wyboru oferty Saferoad jako najkorzystniejszej, a także zaniechanie wezwania tego Wykonawcy do złożenia wyjaśnień oraz dalszych wyjaśnień w zakresie cen jednostkowych stanowiących istotne części składowe. (...)

Opis stanu faktycznego:

1. (...)

2.Oferty w postępowaniu złożyło 5 wykonawców, wśród których znajdowała się także oferta Odwołującego oraz Przystępującego.

3.Zamawiający dokonał badania wstępnego ofert, złożonych w dniu 19.01.2026 r. przez Wykonawców biorących udział w postępowaniu, pod kątem sprawdzenia czy zachodzą przesłanki do przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego, a także wytypowania ofert, na które pada podejrzenie rażącego zaniżenia cen. Komisja przetargowa Zamawiającego przeanalizowała wszystkie 5 ofert. W wyniku powyższego badania ofert Komisja uznała, że między złożonymi przez wykonawców ofertami występują różnice dające podstawę do stwierdzenia, że zachodzą przesłanki do przeprowadzenia obowiązkowej procedury wyjaśniania złożonych ofert pod kątem rażąco niskiej ceny. W ramach przedmiotowego badania, komisja dokonała również analizy cen jednostkowych w złożonych ofertach, we wskazanych w badaniu asortymentach kluczowych. Komisja, w ramach wezwania na podstawie art. 224 ust. Pzp zwróciła się do Odwołującego oraz Przystępującego o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, w zakresie elementów kosztorysu ofertowego we wskazanych pozycjach TER. W rankingu ofert, oferta Przystępującego uplasowała się na pierwszym miejscu, oferta Odwołującego na drugim miejscu.

4.W związku z powyższym Zamawiający przystąpił do drugiego etapu rozstrzygnięcia postępowania i wezwał

Tabela z badania ofert, Zbiornic Zestawienie Kosztów w zakresie Grup 1- 13:

[illegible]

W oparciu o powyższą analizę Komisja przetargowa Zamawiającego uznała, iż oferty Saferoad oraz Zaberd Sp. z o.o. powinny zostać wezwani do zbadania rażąco niskiej ceny. Kosztorys inwestorski sporządzony przez Zamawiającego zawierał cenę brutto za wykonanie zamówienia w wysokości 58 331 989,50 zł. Cena Odwołującego to 38 692 117,38 zł brutto, natomiast cena wskazana przez Przystępującego to 38 383 208,92 zł brutto. Oferta cenowa złożona przez Przystępującego jest mniejsza o 34,20% wartości kosztorysu inwestorskiego. Oferta cenowa złożona przez

Odwolującego jest mniejsza o 33,67% wartości kosztorysu inwestorskiego (oferty te stanowią odpowiednio 65,80% i 66,33% wartości KI). Natomiast badanie wartości ofert wg kryterium średniej arytmetycznej cen złożonych ofert nie zobowiązywało Zamawiającego do wzywania Wykonawców do badania rażąco niskiej ceny.

Zamawiający przeanalizował oferty, zidentyfikował pozycje budzące wątpliwości i skierował do Saferoad oraz Zaberd wezwanie do złożenia wyjaśnień. Zakres tych wezwań odpowiadał realnym wątpliwościom Zamawiającego i nie istniał prawny obowiązek objęcia nim wszystkich pozycji kosztorysu, które – subiektywnie – Odwołujący uznał za kontrowersyjne. Zamawiający dokonał oceny ofert pod kątem rażąco niskiej ceny w stosunku do pozycji złożonych ofert w sytuacji gdy wystąpił ustawowy wymóg badania RNC oraz mając na względzie pozycje dotyczące tzw. asortymentu kluczowego, które w umowach dotyczących utrzymania dróg Zamawiający zwyczajowo bada szczegółowo w zakresie RNC. Zamawiający przeanalizował zatem poszczególne ceny jednostkowe dla asortymentu robót wymaganego dla prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, których wartość była niższa od cen wskazanych w kosztorysie ofertowym o ponad 30% i które były dla Zamawiającego istotne, z punktu widzenia prawidłowej realizacji zamówienia.

Zarzut nr 1)

Odwolujący, zarzucając Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Saferoad jako niezgodnej z warunkami zamówienia w Postępowaniu z uwagi na fakt, że Saferoad w ramach zaoferowanego Zamawiającemu świadczenia w pozycji TER 1 poz. 1.1, poz. 1.2, poz. 6.1 i poz. 7.1 nie uwzględnił wymaganych przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia sprzętów i materiałów niezbędnych do realizacji prac objętych tymi pozycjami TER, zdaje się celowo pomijać treść całej kalkulacji przedstawionej przez Przystępującego dla grupy TER 1 w zakresie sprzętu i materiałów. Zamawiający podkreśla, że w kalkulacji przedstawionej na wezwanie Zamawiającego, Przystępujący wskazał na wyceniane kategorie sprzętu, w tym pozycję „narzędzia i sprzęt pomocniczy”, która – jak wynika z samego opisu pozycji – jest kategorią zbiorczą i zawiera wszystkie inne sprzęty konieczne do wykonania analizowanej pozycji nie wymienione wprost w pozostałych miejscach kalkulacji. Podobnie, Przystępujący wskazał w kalkulacji dla tej Grupy prac na pozycję „materiały pomocnicze” wyjaśniając w ten sposób nieuwzględnione w ocenie Odwołującego pozycje kalkulacji cenowej.

Zamawiający wyjaśnia, że oceniał wyjaśnienia Wykonawców w kontekście ich treści i przyjętej przez nich metodologii. Wobec takiego sposobu kalkulacji analizowanych pozycji dla TER 1 przyjętego przez Przystępującego, Zamawiający nie miał podstaw do przyjęcia, że Wykonawca nie uwzględnił któregośkolwiek ze sprzętów czy materiałów wymienionych w odpowiednim SST. Przedstawiony przez Przystępującego sposób kalkulacji ceny nie powoduje, zdaniem Zamawiającego sprzeczności treści oferty z warunkami zamówienia. Złożone na wezwanie wyjaśnienia wprost wskazują, które koszty zostały uwzględnione i w jaki sposób Przystępujący skalkulował koszty danej Grupy prac. Taka kalkulacja nie świadczy ani o niezgodności z warunkami zamówienia, ani o niskiej szczegółowości złożonych wyjaśnień. Przy stosowaniu takiego rozwiązania Przystępujący wyodrębnił w kalkulacji szczegółowej szereg kosztów jednostkowych – kosztów w swojej ocenie kluczowych dla wyjaśnienia ceny i należytego wykonania danej pracy, a sposób wyliczenia tych kosztów nie jest przez Odwołującego kwestionowany w odwołaniu.

Przy ocenie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny, Zamawiający kierował się nie tylko oceną kilku pozycji, ale również ogólną ceną oferty, która jest minimalnie niższa od ceny oferty Odwołującego, również doświadczonego Wykonawcy na rynku. Fakt ten potwierdza realne możliwości wykonania przedmiotu zamówienia za cenę zaoferowaną przez firmę Saferoad. W postępowaniu o tak dużej różnorodności asortymentów, jak również dużej konkurencji na rynku nie sposób pominąć aspektów takich jak dotychczasowe doświadczenie Wykonawcy, które przekłada się na sposób przygotowania kalkulacji.

Przedstawione przez Przystępującego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wskazują jasno, że Wykonawca ten w zakresie Grupy 1 przyjął określoną metodologię wykazywania poszczególnych kosztów, która zakłada posłużenie się zbiorczą pozycją „narzędzia i sprzęt pomocniczy” oraz „materiały pomocnicze”, co pozwala na przyjęcie zaprezentowanego przez Zamawiającego wniosku, że nie miał on wątpliwości, iż sporne sprzęty i materiały wskazane przez Odwołującego zostały wycenione w tej zbiorczej pozycji.

Zarzut nr 2)

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 224 ust. 1, 2 pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp i art. 16 pzp poprzez zaniechanie wezwania Saferoad do wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17 lub art. 223 ust. 1 pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) pzp i art. 16 pzp poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji, Zamawiający wskazuje, iż przepisy art. 224 Pzp nie nakładają obowiązku badania pod kątem rażąco niskiej ceny każdej pozycji kosztorysowej wobec której istnieje podejrzenie rażąco niskiej ceny. Żadna z wylistowanych pozycji wskazanych przez Odwołującego w zarzucie nie była objęta wezwaniem do złożenia wyjaśnień. To Zamawiający przeprowadza procedurę wyjaśniania ceny, w tym decyduje o treści wezwania i zakresie wymagającym wyjaśnienia oraz ocenia złożone mu wyjaśnienia. Zamawiający dokonał analizy cen jednostkowych w zakresie pozycji asortymentów kluczowych (istotnych) z punktu widzenia realizacji zamówienia, kierując się własnym doświadczeniem i wewnętrznymi procedurami. Wskazane w zarzucie pozycje TER nie były przedmiotem wezwania Przystępującego do wyjaśnień i nie podlegały ocenie Zamawiającego, stąd zarzut ten w stosunku do tych pozycji jest bezzasadny. Nie sposób przy tym pominąć faktu, że pozycje, na które wskazuje Odwołujący nie są istotnymi częściami składowymi zamówienia, co wskazuje poniższa tabela:

Zarzut nr 3)

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1, 2 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp i art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Saferoad do dalszych wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 8 poz. 9.1 lub art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) pzp i art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji, Zamawiający wskazuje, iż nie widział konieczności wzywania Przystępującego do dalszych wyjaśnień dotyczących pozycji TER 8 poz. 9.1.

Założenia Odwołującego co do określonych cen dla tej pozycji nie mogą zostać uznane za jedyne wzorcowe założenia, a każdy z wykonawców kalkuluje cenę w oparciu o swoje, indywidualne założenia. Przystępujący swoje założenia należyście uzasadnił w ramach wyjaśnień ceny, co świadczy o niezasadności zarzutu Odwołującego.

Nie sposób zatem uznać, by cena którą oferuje Przystępujący była rażąco niska, skoro sam Odwołujący oferuje wykonanie zamówienia za ceny niższe, twierdząc jednocześnie, że są to ceny rynkowe.

W konsekwencji, za niezasadny należy również uznać zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) Pzp poprzez wybór dla Postępowania oferty Przystępującego w warunkach braku przejrzystości i nierównego

traktowania Wykonawców. Ofertą z najkorzystniejszą ceną, niepodlegającą odrzuceniu, jest oferta Saferoad Services Sp. z o.o. Dokonując wyboru oferty tego Wykonawcy Zamawiający nie naruszył ww. przepisów ustawy Pzp. Wszystkie czynności Zamawiającego przeprowadzone w postępowaniu zostały wykonane z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, z zapewnieniem równego traktowania wszystkich wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Zamawiający przeprowadził postępowanie zgodnie z prawem i w jego granicach, a także z należytą starannością. (...)

Uczestnik po stronie Odwołującego - wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: V4 sp. z o.o. – Lider oraz Plus Inwest P. Żygadło sp. j. – Partner z/s w Żernikach Wrocławskich w piśmie procesowym z 8 maja 2026 r. wskazał: (...) Przystępujący popiera w całości stanowisko Odwołującego. Podniesione w odwołaniu zarzuty wraz z ich uzasadnieniem są w pełni zasadne, gdyż jasno wskazują na naruszenia przepisów p.z.p. polegające w szczególności na zaniechaniu odrzucenia oferty niezgodnej z warunkami zamówienia oraz niewyjaśnieniu istotnych elementów jej ceny, które budzą uzasadnione wątpliwości co do ich realności i zgodności z wymaganiami Zamawiającego. W konsekwencji powyższe uchybienia miały istotny wpływ na wynik postępowania, co uzasadnia uwzględnienie odwołania w całości.

Sygn. akt: KIO 1598/26

Konsorcjum V4 podał (...) składam odwołanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (...) wobec czynności wyboru oferty Saferoads Services Sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej oraz zaniechania odrzucenia oferty Saferoad Services sp. z o.o., oferty Zaberd sp. z o.o. oraz oferty FbSerwis S.A. jako ofert niezgodnych z warunkami zamówienia oraz zawierających błąd w obliczeniu ceny.

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu:

1.naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. w zw. z art. 16 p.z.p. i art. 17 ust. 1 p.z.p. poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Saferoads Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. oraz FbSerwis S.A. pomimo niezgodności treści tych ofert z warunkami zamówienia z uwagi na niezgodną z SWZ ingerencję tych wykonawców w tabelę elementów rozliczeniowych i w konsekwencji wybór oferty złożonej przez Saferoad Services sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu;
2.naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 p.z.p. w zw. z art. 16 p.z.p. i art. 17 ust. 1 p.z.p. poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Saferoads Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. oraz FbSerwis S.A., pomimo że oferty tych wykonawców zawierają błąd w obliczeniu ceny z uwagi na niezgodną z SWZ ingerencję tych wykonawców w tabelę elementów rozliczeniowych i w konsekwencji wybór oferty złożonej przez Saferoad Services sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

Odwołujący wnosi o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności wyboru oferty Saferoads Services sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej;
2.ponowienie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu i w jej ramach odrzucenie oferty Saferoads Services sp. z o.o., oferty Zaberd sp. z o.o. oraz oferty FbSerwis S.A.

Wnoszę także o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania, w szczególności z załączonych do odwołania:

1.Specyfikacji warunków zamówienia w celu wykazania faktu: jej treści, określenia sposobu ceny oferty przez Zamawiającego, w szczególności zakazu wprowadzania jakichkolwiek zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych przygotowanych przez Zamawiającego,
2.Załącznika nr 2 – Tabele Elementów Rozliczeniowych_S5_v2 zamieszonego na stronie internetowej prowadzonego postępowania w dniu 9.12.2025 r.

w celu wykazania faktu: ich treści, w szczególności sposobu sformułowania formuł przez Zamawiającego oraz okoliczności, iż formuła przewidziana przez Zamawiającego w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD w wierszu 74 kolumna H przewidywała sumę pozycji cen jednostkowych z wierszy 10 do 72, tj. z pominięciem wiersza 73, w którym należało wycenić prace brygady interwencyjnej - dodatkowe prace wykonywane na polecenie Zamawiającego (poz. 14.2.)

3.oferty Saferoads Services sp. z o.o. wraz z Tabelą Elementów Rozliczeniowych w celu wykazania faktu: ingerencji tego Wykonawcy w formularz przygotowany przez Zamawiającego, tj.: niezgodnego z SWZ wypełnienia TABELI ELEMENTÓW ROZLICZENIOWYCH przez Saferoads Services sp. z o.o.

4.oferty Zaberd sp. z o.o. wraz z Tabelą Elementów Rozliczeniowych w celu wykazania faktu: ingerencji tego Wykonawcy w formularz przygotowany przez Zamawiającego, tj. niezgodnego z SWZ wypełnienia TABELI ELEMENTÓW ROZLICZENIOWYCH przez Zaberd sp. z o.o.

5.oferty FbSerwis S.A. wraz z Tabelą Elementów Rozliczeniowych w celu wykazania faktu: ingerencji tego Wykonawcy w formularz przygotowany przez Zamawiającego, tj.: niezgodnego z SWZ wypełnienia TABELI ELEMENTÓW ROZLICZENIOWYCH przez FbSerwis S.A.

6.oferty Odwołującego wraz z Tabelą Elementów Rozliczeniowych w celu wykazania faktu: zgodnego z SWZ wypełnienia TABELI ELEMENTÓW ROZLICZENIOWYCH przez Odwołującego

7. oferty Budia-Standard sp. z o.o. wraz z Tabelą Elementów Rozliczeniowych w celu wykazania faktu: sposobu wypełnienia TABELI ELEMENTÓW ROZLICZENIOWYCH przez wykonawcę Budia-Standard sp. z o.o.

(...)

Interes we wniesieniu odwołania

Odwołującemu przysługuje prawo do wniesienia odwołania stosownie do art. 505 ust. 1 p.z.p., gdyż ma interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy. Odwołujący złożył w niniejszym postępowaniu ofertę, która została sklasyfikowana na trzecim miejscu w rankingu ofert. Naruszenie przez Zamawiającego przepisów przywołanych w niniejszym odwołaniu godzi w interes Odwołującego, gdyż to oferta Odwołującego powinna zostać sklasyfikowana na pierwszym miejscu w rankingu ofert, co umożliwiłoby Odwołującemu uzyskanie przedmiotowego zamówienia. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Odwołujący może ponieść szkodę w postaci nieuzyskania przedmiotowego zamówienia, a tym samym nieosiągnięcia spodziewanego zysku z jego realizacji. W związku z powyższym Odwołujący posiada legitymację do wniesienia niniejszego środka ochrony prawnej. (...)

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

Przedmiot zamówienia obejmuje wykonywanie usług i robót budowlanych z zakresu:

- bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych,
- zimowego utrzymania dróg,

– bieżącego utrzymania czystości na obiektach inżynierskich.

Zamawiający określił 13 grup prac objętych przedmiotem zamówienia, które podlegały odrębnej wycenie w przygotowanych przez Zamawiającego Tabelach Elementów Rozliczeniowych:

- 1) utrzymanie nawierzchni dróg;
- 2) utrzymanie poboczy i pasów rozdzielających;
- 3) utrzymanie korpusu drogi,
- 4) utrzymanie odwodnienia,
- 5) utrzymanie chodników i ścieżek rowerowych,
- 6) utrzymanie oznakowania,
- 7) utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu,
- 8) utrzymanie estetyki znaków, elementów bezpieczeństwa ruchu oraz pasa drogowego,
- 9) utrzymania urządzeń wspomagających,
- 10) zimowego utrzymania dróg,
- 11) pełnienie funkcji Operatora Kontraktu,
- 12) utrzymanie czystości na obiektach inżynierskich,
- 13) usługi pomocnicze.

W rozdziale 17 SWZ Zamawiający określił Sposób Obliczenia Ceny Oferty. Zgodnie z pkt 17.1. SWZ cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Tabele Elementów Rozliczeniowych (TER) sporządzone na formularzach stanowiących integralną część SWZ – Tom IV.

W kolejnych punktach tego rozdziału Zamawiający określił instrukcję wypełniania Tabel Elementów Rozliczeniowych:

17.2. Tabele Elementów Rozliczeniowych, o których mowa w pkt 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tych formularzach, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto. Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, a następnie wyliczyć Wartość netto łącznie dla poszczególnych grup. Tak wyliczoną Wartość netto należy przenieść do Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) i obliczyć WARTOŚĆ CAŁKOWITĄ. Na podstawie wyliczonej WARTOŚCI CAŁKOWITEJ Wykonawca wyceni koszt prawa opcji, o którym mowa w § 4 ust. 1 a pkt 1 i pkt 2 PPU oraz łączną wartość zamówienia wraz z prawem Opcji brutto, którą przeniesie do pkt 3 Formularza „Oferta” jako cenę ofertową. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER). Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych (TER).

17.3. Przy wycenie Wykonawca winien przestrzegać zasad określonych w uwagach zamieszczonych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych (TER).

W TER: GRUPA PRAC NR 10 – poz. 2.1 i GRUPA PRAC NR 11 – Zarządzanie kontraktem, Zamawiający przewiduje limit procentowy udział poszczególnych kosztów.

Przekroczenie któregoś z ustanowionych limitów w TER dla:

- GRUPA PRAC NR 1 – poz. 1.1 i 1.2
- GRUPA PRAC NR 2 – poz. 1.3
- GRUPA PRAC NR 5 – poz. 1.3
- GRUPA PRAC NR 6 – poz. 5.2
- GRUPA PRAC NR 7 – poz. 9.1 i 9.2
- GRUPA PRAC NR 8 – poz. 3.1 i 9.1
- GRUPA PRAC NR 10 – poz. 2.1: Całodobowa gotowość pługosolarki liczona za dobę w której brak było pracy lub dyżuru pługosolarki,
- GRUPA PRAC NR 11 i Zbiórce Zestawienie Kosztów – poz. nr 11: Zarządzanie

Kontraktem, spowoduje odrzucenie oferty Wykonawcy.

Tabele Elementów Rozliczeniowych (TER) to odpowiednio sformatowany przez Zamawiającego plik w formacie .xlsx – Arkusz Programu Microsoft Excel, który obejmował 14 formularzy – 13 formularzy odpowiadających poszczególnym grupom prac (Grupa prac nr 1 – Grupa prac nr 13) oraz formularz zbiorczego zestawienia kosztów (ZZK). Tabele Elementów Rozliczeniowych są kluczowym narzędziem służącym do kalkulacji ceny oferty oraz późniejszego rozliczania Zamawiającego z Wykonawcą na etapie realizacji zamówienia.

Formularze TER zostały tak sformatowane przez Zamawiającego, że jeżeli wykonawca wypełnił pozycje cen jednostkowych netto w formularzach dla poszczególnych grup prac w odpowiedniej kolumnie, łączna wartość netto danej pozycji (danego rodzaju prac) obliczała się automatycznie. Automatycznie wyliczała się również suma wartości netto wszystkich pozycji podlegających wycenie w danym formularzu, tj. wartość netto danej grupy prac. Suma ta (wartość netto danej grupy prac) automatycznie pojawiała się również w odpowiednim miejscu w tabeli Zbiorczego Zestawienia Kosztów (arkusz nr 14).

Oznacza to, że wykonawca nie był zobowiązany samodzielnie dokonywać działań rachunkowych polegających na sumowaniu określonych pozycji, gdyż wartości te zliczały się automatycznie. Automatycznie, na podstawie danych dla poszczególnych grup prac, wypełniał się także arkusz nr 14 – Zbiórce Zestawienie Kosztów.

Co istotne, specyfikacja przewidywała wyraźny zakaz wprowadzania jakichkolwiek zmian w Tabelach Rozliczeniowych. Oznacza to, że wykonawca nie mógł samodzielnie wprowadzić zmian w określonych przez Zamawiającego formularzach.

Formuła przewidziana przez Zamawiającego w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD w pozycji H74 brzmi następująco: =ZAOKR(SUMA(H10:H72);2)

Formuła ta sumuje zakres wartości określonych w pozycjach H10:H72, a następnie zaokrągla wynik do 2 miejsc po przecinku.

Ceny jednostkowe w ramach grupy prac nr 7 należało wypełnić w pozycjach F10 do F73, ale formularz przewidziany przez Zamawiającego przewidywał jako łączną wartość sumę pozycji od F10 do F72. Wartość poszczególnych pozycji w kolumnie H (w pozycjach od H10 do H73) obliczała się automatycznie jako iloczyn ceny jednostkowej wskazywanej przez wykonawcę w kolumnie F oraz ilości przewidzianych przez Zamawiającego dla poszczególnych prac określonych w kolumnie G.

W wierszu 74 kolumna H przewidywała sumę pozycji cen jednostkowych z wierszy od 10 do 72, tj. z pominięciem wiersza 73, w którym należało wycenić prace brygady interwencyjnej - dodatkowe prace wykonywane na polecenie Zamawiającego (poz. 14.2.). Zamawiający skonstruował formularz w taki sposób, aby wartość tej konkretnej pozycji (mimo jej wyceny) nie wpływała na łączną wartość prac Grupy nr 7, a co za tym idzie – na cenę oferty w zakresie podstawowym, jak i całkowitą cenę ofertową podlegającą ocenie w kryterium oceny ofert „Cena”.

Odwolujący, zgodnie z treścią SWZ i wyrażonym wprost przez Zamawiającego zakazem ingerencji w przedmiotową tabelę, nie dokonał żadnej ingerencji w przewidziane przez Zamawiającego formuły. Podobnie Tabele Elementów Rozliczeniowych wypełnił wykonawca BUDIA-Standard sp. z o.o., tj. bez jakiegokolwiek ingerencji w formuły Zamawiającego w Tabelach Elementów Rozliczeniowych. Tymczasem zarówno Saferoad Services sp. z o.o., jak i ZABERD Sp. z o.o. oraz FbSerwis S.A. dokonali ingerencji w przygotowane przez Zamawiającego Tabele Elementów Rozliczeniowych w ten sposób, że w pozycji H74 wskazali sumę wartości określonych w pozycjach H10:H73, a nie jak przewidywał przygotowany przez Zamawiającego formularz w pozycjach H10:H72. Oznacza to, że zmodyfikowali oni pierwotnie zadaną przez Zamawiającego formułę, w ten sposób, że sumowała ona zakres wartości określonych w pozycjach H10:H73, a następnie zaokrągliła wynik do 2 miejsc po przecinku lub wpisali te wartości ręcznie, usuwając formułę przewidzianą przez Zamawiającego. Tego rodzaju ingerencja winna być uznana za niezgodną ze Specyfikacją Warunków Zamówienia, która skutkować powinna odrzuceniem oferty wykonawców Saferoad Services, Zaberd i FbSerwis.

A. Pozycja 14.2 w ofercie Saferoad Services Sp. z o.o.

Wykonawca Saferoad Services Sp. z o.o. w swojej ofercie dokonał pełnej wyceny Grupy Prac nr 7 na kwotę 4 180 738,64 zł netto. Analiza formularza wykazuje, że kwota ta jest sumą wszystkich pozycji składowych w wierszach H10 do H73, w tym pozycji 14.2. Suma wierszy H10 do H72 wynosi natomiast 4 077 883,64 zł netto i to ta wartość powinna zgodnie ze wzorem formularza TER przygotowanym przez Zamawiającego widnieć jako wartość całkowita grupy prac nr 7 i zostać przeniesiona do pola C16 ZZK, tj. do pozycji 7 ZZK – wartość netto grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD.

Element kalkulacji	Dane z oferty Saferoad	Wartość netto [PLN]
Pozycja 14.2 (jm: godz.)	Cena jedn.: 68,57 x Ilość: 1 500	102 855,00
Suma pozostałych pozycji (1.1 - 14.1)	Agregacja wartości z kolumny H	4 077 883,64
Suma „RAZEM” Grupa 7	Wykazana w ofercie i ZZK	4 180 738,64

Saferoad doliczył wartość pozycji 14.2 (pole H73) w kwocie 102 855,00 zł do sumy całkowitej grupy prac nr 7, która następnie stała się podstawą do wyliczenia ceny ofertowej brutto oraz określenia udziału procentowego tej grupy w ZZK.

B. Pozycja 14.2 w ofercie Zaberd Sp. z o.o.

Podobny schemat postępowania zaobserwowano w ofercie firmy Zaberd Sp. z o.o. Wykonawca ten wycenił Grupę prac nr 7 na łączną kwotę 4 015 900,00 netto. Analiza formularza wykazuje, że kwota ta jest sumą wszystkich pozycji składowych w wierszach H10 do H73, w tym pozycji 14.2. Suma wierszy H10 do H72 wynosi natomiast 3 790 900,00 zł netto i to ta wartość powinna zgodnie ze wzorem formularza TER przygotowanym przez Zamawiającego widnieć jako wartość całkowita grupy prac nr 7 i zostać przeniesiona do pola C16 ZZK, tj. do pozycji 7 ZZK – wartość netto grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD.

Element kalkulacji	Dane z oferty Zaberd	Wartość netto [PLN]
Pozycja 14.2 (jm: godz)	Cena jedn: 150,00 x Ilość: 1 500	225 000,00
Suma pozostałych pozycji (1.1 - 14.1)	Agregacja wartości z kolumny H	3 790 900,00
Suma „RAZEM” Grupa 7	Wykazana w ofercie i ZZK	4 015 900,00

Zaberd doliczył wartość pozycji 14.2 (pole H73) w kwocie 225 000,00 zł do sumy całkowitej grupy prac nr 7, która następnie stała się podstawą do wyliczenia ceny ofertowej brutto oraz określenia udziału procentowego tej grupy w ZZK.

C. Pozycja 14.2 w ofercie FbSerwis S.A.

Wykonawca FbSerwis S.A. w swojej ofercie dokonał pełnej wyceny Grupy 7 na kwotę 5 241 599,70 zł netto. Analiza formularza wykazuje, że kwota ta jest sumą wszystkich pozycji składowych, w tym pozycji 14.2. Suma wierszy H10 do H72 wynosi natomiast 4 939 664,70 zł netto i to ta wartość powinna zgodnie ze wzorem formularza TER przygotowanym przez Zamawiającego widnieć jako wartość całkowita grupy prac nr 7 i zostać przeniesiona do pola C16 ZZK, tj. do pozycji 7 ZZK – wartość netto grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD.

Element kalkulacji	Dane z oferty FbSerwis	Wartość netto [PLN]
Pozycja 14.2 (jm: godz)	Cena jedn: 201,29 x Ilość: 1 500	301 935,00
Suma pozostałych pozycji (1.1 - 14.1)	Agregacja wartości z kolumny H	4 939 664,70
Suma „RAZEM” Grupa 7	Wykazana w ofercie i ZZK	5 241 599,70

FbSerwis doliczył wartość pozycji 14.2 (pole H73) w kwocie 301 935,00 zł do sumy całkowitej grupy prac nr 7, która następnie stała się podstawą do wyliczenia ceny ofertowej brutto oraz określenia udziału procentowego tej grupy w ZZK.

Działanie Wykonawców Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. o.o. oraz FbSerwis S.A. polegające na modyfikacji mechanizmu sumowania w arkuszu Grupa Prac nr 7 stanowi bezpośrednie naruszenie zakazu zawartego w pkt 17.2 SWZ. Wykonawca zobowiązany był do wypełnienia formularza ściśle według kolejności pozycji i do zachowania integralności tabeli.

Arkusz excel dla grupy prac nr 7 w kolumnie H nie uwzględniał pozycji z wiersza 73 (pozycja 14.2.) w sumie wszystkich pozycji znajdującej się w wierszu 74. Zamawiający tak skonstruował formularz, aby wartość tej konkretnej pozycji nie wpływała na łączną wartość prac z grupy 7, a co za tym idzie na całkowitą cenę ofertową podlegającą ocenie w kryterium „Cena”.

Przyczyny wyłączenia pola H73 (pozycji 14.2) w arkuszu grupy prac nr 7 z sumowania dla potrzeb ustalenia łącznej wartości prac w tej grupie przez Zamawiającego mogły być różne. Odwołujący może jedynie snuć przypuszczenia, dlaczego Zamawiający w ten sposób sformatował tabele TER. Poniżej Odwołujący przedstawia trzy potencjalne scenariusze.

1. Koszty warunkowe: Jedną z możliwych przyczyn wyłączenia pola H73 z sumy było uznanie, że prace, których wartość należało określić w tej pozycji należy traktować jako prace warunkowe. Sam opis pozycji 14.2 zakładał, że prace brygady interwencyjnej obejmują dodatkowe prace wykonywane na polecenie Zamawiającego. Zamawiający mógł traktować wartość prac brygady interwencyjnej jako pulę środków, która nie powinna być przedmiotem rywalizacji cenowej (np. ze względu na jej nieprzewidywalność na etapie realizacji zamówienia).

2. Jednolitość bazy ocennej: Wyłączenie pozycji H73 z sumy mogło służyć wyrównaniu szans i uniemożliwieniu manipulowania ceną poprzez nierealne stawki godzinowe w pozycji o dużej szacunkowej liczbie godzin (1 500 h).

3. Błąd w formularzu: Brak uwzględnienia pozycji 14.2 w całkowitej wartości prac podlegających wycenie w grupie prac nr 7 mógł stanowić przeoczenie czy też błąd Zamawiającego.

Jeżeli uznać, że mamy do czynienia z błędem Zamawiającego w przygotowaniu formularza, a intencją Zamawiającego było, aby łączna wartość netto prac w arkuszu GRUPA PRAC nr 7 – Urządzenia BRD odpowiadała sumie wszystkich pozycji podlegających wycenie w tym formularzu, tj. od poz. H10 do poz. H73, to mając na względzie brzmienie pkt 17.2. SWZ żaden wykonawca nie miał prawa samodzielnie poprawiać określonej przez Zamawiającego formuły w arkuszach TER. Kwestia ta nie została wyjaśniona przed terminem składania ofert w trybie zapytań do SWZ stosowanie do art. 135 p.z.p., a zatem wykonawcy byli zobligowani do wypełnienia formularzy TER zgodnie z wzorem opublikowanym przez Zamawiającego na stronie prowadzonego postępowania.

Wobec powyższego, nawet gdyby uznać, że zastosowana przez trzech wykonawców formuła odpowiadała intencji Zamawiającego, aby łączna wartość netto prac w arkuszu GRUPA PRAC nr 7 – Urządzenia BRD odpowiadała sumie wszystkich pozycji podlegających wycenie w tym formularzu, tj. od poz. 10 do poz. 73, to żaden z wykonawców wobec brzmienia pkt 17.2 in fine SWZ pod rygorem odrzucenia jego oferty, nie był uprawniony do wprowadzenia zmian w przygotowanych przez Zamawiającego arkuszach TABEL ELEMENTÓW ROZLICZENIOWYCH, które przewidywały sumowanie wyłącznie wartości określonych w poz.

H10 do poz. H72.

Tego rodzaju błąd Zamawiającego – prowadzący do nieporównywalności złożonych ofert – nie może bowiem obciążać wykonawców, którzy wypełnili formularz TER zgodnie z SWZ. Natomiast wykonawca, który złożył ofertę niezgodną z warunkami zamówienia, musi liczyć się z sankcją w postaci odrzucenia jego oferty. Warunki zamówienia co do zasad wypełniania TER zostały określone przez Zamawiającego w sposób precyzyjny i jednoznaczny.

W niniejszym postępowaniu Zamawiający zaniedbał należytego i rzetelnego zbadania złożonych w postępowaniu ofert, gdyż nie wychwycił, że oferty trzech wykonawców – Saferoad Services, Zaberda oraz FbSerwis uwzględniają w cenie także wartość pozycji 14.2 arkusza grupa prac nr 7, podczas gdy oferty Odwołującego oraz BUDIA-Standard sp. z o.o. tej wartości nie uwzględniają. Zamawiający nie dokonał zatem sprawdzenia matematycznej poprawności sum poszczególnych pozycji wskazanych w ofertach wykonawców, co świadczy o braku rzetelnego zbadania i oceny ofert przez Zamawiającego. Tym samym Zamawiający naruszył podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych.

Należy nadmienić, że Zamawiający przewidział w Tabelach Elementów Rozliczeniowych obowiązek zachowania określonych relacji cenowych dla wybranych grup i pozycji. W Zbiorczym Zestawieniu Kosztów w kolumnie G dla każdej grupy prac wskazano Rekomendowaną przez Zamawiającego relację procentową ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto – nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny F. Z kolei w kolumnie F Zbiorczego Zestawienia Kosztów wskazano dopuszczalną zmianę wymaganej relacji, o której mowa w kolumnie E[+%]. Pamiętać przy tym należy, że formuły związane z przenoszeniem poszczególnych wartości do Zbiorczego Zestawienia Kosztów zostały określone przez samego Zamawiającego. Dla pola C16 w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów formuła brzmiała następująco: =GR 7!H74

Formuła ta oznacza, że Excel pobiera wartość z komórki H74 z arkusza o nazwie „GR 7”.

Nadto należy zauważyć, że dla Grupy Prac nr 11 – Zarządzanie Kontraktem Zamawiający wskazał, że - "Wartość netto danej grupy" (kolumna C) dla Grupy 11 Zarządzanie kontraktem $\leq 14,35\%$ od sumy "Wartość netto danej grupy" (kolumna C) grup robót nr 1+10 + 12+13, z zastrzeżeniem dopuszczalnej zmiany relacji, o której mowa w ZZK, kolumna F poz. 11.

Oznacza to, że wartość poszczególnych grup prac powinna mieścić się w przedziale określonym w tabeli poniżej:

Grupa robót	Nazwa grupy	Rekomendowana przez Zamawiającego relacja procentowa ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto - nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny f	Dopuszczalna zmiana wymaganej relacji o której mowa w kolumnie e [+ %]	Min.	Max.
<i>a</i>	<i>B</i>	<i>e</i>	<i>f</i>		
1	Nawierzchnia	1,15%	0,23%	0,92%	1,38%
2	Pobocza i pasy rozdzielne	0,11%	0,02%	0,09%	0,13%
3	Korpus drogi	0,28%	0,06%	0,22%	0,34%
4	Odwodnienie	17,89%	3,58%	14,31%	21,47%
5	Chodniki, ścieżki rowerowe	0,63%	0,13%	0,50%	0,76%
6	Oznakowanie	2,58%	0,52%	2,06%	3,10%
7	Urządzenia BRD	15,63%	3,13%	12,50%	18,76%
8	Estetyka	21,83%	4,37%	17,46%	26,20%
9	Urządzenia wspomagające	0,91%	0,18%	0,73%	1,09%
10	Zimowe utrzymanie dróg	20,49%	4,10%	16,39%	24,59%
11	Zarządzanie kontraktem *	14,35%	2,87%	11,48%	17,22%
12	Czystość na obiektach inżynierskich	3,88%	0,78%	3,10%	4,66%
13	Prace pomocnicze	0,27%	0,05%	0,22%	0,32%
PODSUMOWANIE GRUP 1 - 13					
WARTOŚĆ CAŁKOWITA:		100,00%			

A.Relacje procentowe poszczególnych pozycji cenowych w ofercie Saferoad Services Sp. z o.o.

Gdyby Saferoad Services sp. z o.o. wypełnił Tabele Elementów Rozliczeniowych zgodnie z wzorem zamieszczonym przez Zamawiającego na stronie prowadzonego postępowania (tj. bez doliczania w Grupie 7 wartości poz. 11.2) to nie zachowałby wymaganych przez Zamawiającego relacji procentowych dla następujących Grup Prac: Grupa Prac nr 8 – Estetyka, Grupa Prac nr 9 – Urządzenia wspomagające oraz Grupa Prac nr 11 – Zarządzanie Kontraktem, co obrazuje poniższa tabela.

Grupa robót	Nazwa grupy	Wartość netto danej grupy [zł]	Wartość brutto danej grupy [zł]	%	Rekomendowana przez Zamawiającego relacja procentowa ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto - nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny f	Dopuszczalna zmiana wymaganej relacji o której mowa w kolumnie e [+ %]	Min.	Max.
a	b	c	d	e	f			
1	Nawierzchnia	203 654,50	250 495,04	0,92%	1,15%	0,23%	0,92%	1,38%
2	Pobocza i pasy rozdzielcze	21 609,00	26 579,07	0,10%	0,11%	0,02%	0,09%	0,13%
3	Korpus drogi	74 863,00	92 081,49	0,34%	0,28%	0,06%	0,22%	0,34%
4	Odwodnienie	4 098 778,90	5 041 498,05	18,47%	17,89%	3,58%	14,31%	21,47%
5	Chodniki, ścieżki rowerowe	112 805,00	138 750,15	0,51%	0,63%	0,13%	0,50%	0,76%
6	Oznakowanie	559 401,70	688 064,09	2,52%	2,58%	0,52%	2,06%	3,10%
7	Urządzenia BRD	4 077 883,64	5 015 796,88	18,38%	15,63%	3,13%	12,50%	18,76%
8	Estetyka	2 455 237,95	3 019 942,68	11,07%	21,83%	4,37%	17,46 %	26,20 %
9	Urządzenia wspomagające	157 947,90	194 275,92	0,71%	0,91%	0,18%	0,73%	1,09%
10	Żimowe utrzymanie dróg	5 480 588,18	6 741 123,46	24,70%	20,49%	4,10%	16,39%	24,59%
11	Zarządzanie kontraktem *	3 837 400,20	4 720 002,25	17,30%	14,35%	2,87%	11,48 %	17,22 %
12	Czystość na obiektach inżynierskich	1 038 060,00	1 276 813,80	4,68%	3,88%	0,78%	3,10%	4,66%
13	Prace pomocnicze	68 815,68	84 643,29	0,31%	0,27%	0,05%	0,22%	0,32%
PODSUMOWANIE GRUP 1 - 13			27 290 066,17	100,00 %				
WARTOŚĆ CAŁKOWITA:		22 187 045,65	27 290 066,17		100,00%			

B.Relacje procentowe poszczególnych pozycji cenowych w ofercie Zaberd Sp. z o.o.

Gdyby Zaberd sp. z o.o. wypełnił Tabele Elementów Rozliczeniowych zgodnie z wzorem zamieszczonym przez Zamawiającego na stronie prowadzonego postępowania (tj. bez doliczania w Grupie 7 wartości poz. 11.2) to nie zachowałby wymaganych przez Zamawiającego relacji procentowych dla następujących Grup Prac: Grupa Prac nr 11 – Zarządzanie Kontraktem, co obrazuje poniższa tabela.

Grupa robót	Nazwa grupy	Wartość netto danej grupy [zł]	Wartość brutto danej grupy [zł]	%	Rekomendowana przez Zamawiającego relacja procentowa ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto - nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny f	Dopuszczalna zmiana wymaganej relacji o której mowa w kolumnie e [+ %]	min	max
a	b	c	d	e	f			
1	Nawierzchnia	303 570,50	373 391,72	1,36%	1,15%	0,23%	0,92%	1,38%
2	Pobocza i pasy rozdzielcze	27 150,00	33 394,50	0,12%	0,11%	0,02%	0,09%	0,13%
3	Korpus drogi	73 590,00	90 515,70	0,33%	0,28%	0,06%	0,22%	0,34%
4	Odwodnienie	3 428 651,00	4 217 240,73	15,41%	17,89%	3,58%	14,31%	21,47%
5	Chodniki, ścieżki rowerowe	145 070,00	178 436,10	0,65%	0,63%	0,13%	0,50%	0,76%
6	Oznakowanie	685 450,00	843 103,50	3,08%	2,58%	0,52%	2,06%	3,10%
7	Urządzenia BRD	3 790 900,00	4 662 807,00	17,04%	15,63%	3,13%	12,50%	18,76%
8	Estetyka	4 721 467,70	5 807 405,27	21,23%	21,83%	4,37%	17,46%	26,20%
9	Urządzenia wspomagające	241 300,00	296 799,00	1,08%	0,91%	0,18%	0,73%	1,09%
10	Żimowe utrzymanie dróg	4 364 836,80	5 368 749,26	19,62%	20,49%	4,10%	16,39%	24,59%
11	Zarządzanie kontraktem *	3 866 400,00	4 755 672,00	17,38%	14,35%	2,87%	11,48%	17,22%
12	Czystość na obiektach inżynierskich	524 000,00	644 520,00	2,36%	3,88%	0,78%	3,10%	4,66%
13	Prace pomocnicze	71 904,00	88 441,92	0,32%	0,27%	0,05%	0,22%	0,32%
PODSUMOWANIE GRUP 1 - 13			27 360 476,70	100,00%				
WARTOŚĆ CAŁKOWITA:		22 244 290,00	27 360 476,70		100,00%			

C.Relacje procentowe poszczególnych pozycji cenowych w ofercie FbSerwis S.A.

Gdyby FbSerwis S.A. wypełnił Tabele Elementów Rozliczeniowych zgodnie z wzorem zamieszczonym przez Zamawiającego na stronie prowadzonego postępowania (tj. bez doliczania w Grupie 7 wartości poz. 11.2) to nie zachowałby wymaganych przez Zamawiającego relacji procentowych dla następujących Grup Prac: Grupa Prac nr 1 – Nawierzchnia, Grupa Prac nr 4 – Odwodnienie, Grupa Prac nr 7 – Urządzenia BRD, Grupa Prac nr 8 – Estetyka, Grupa Prac nr 9 – Urządzenia Wspomagające, Grupa Prac nr 10 – Żimowe Utrzymanie Dróg, Grupa Prac nr 11 – Zarządzanie Kontraktem, co obrazuje poniższa tabela.

Grupa robót	Nazwa grupy	Wartość netto danej grupy [zł]	Wartość brutto danej grupy [zł]		Rekomendowana przez Zamawiającego relacja procentowa ceny brutto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty brutto - nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny f	Dopuszczalna zmiana wymaganej relacji o której mowa w kolumnie e [+ %]	min	max
a	b	c	d		e	f		
1	Nawierzchnia	551 129,50	677 889,29	1,39%	1,15%	0,23%	0,92%	1,38%
2	Pobocza i pasy rozdzielne	49 975,50	61 469,87	0,13%	0,11%	0,02%	0,09%	0,13%
3	Korpus drogi	111 863,00	137 591,49	0,28%	0,28%	0,06%	0,22%	0,34%
4	Odwodnienie	3 647 550,45	4 486 487,05	9,20%	17,89%	3,58%	14,31%	21,47%
5	Chodniki, ścieżki rowerowe	251 494,70	309 338,48	0,63%	0,63%	0,13%	0,50%	0,76%
6	Oznakowanie	1 030 708,35	1 267 771,27	2,60%	2,58%	0,52%	2,06%	3,10%
7	Urządzenia BRD	4 939 664,70	6 075 787,58	12,46%	15,63%	3,13%	12,50%	18,76%
8	Estetyka	10 462 684,99	12 869 102,54	26,39%	21,83%	4,37%	17,46%	26,20%
9	Urządzenia wspomagające	243 478,00	299 477,94	0,61%	0,91%	0,18%	0,73%	1,09%
10	Zimowe utrzymanie dróg	9 823 414,74	12 082 800,13	24,78%	20,49%	4,10%	16,39%	24,59%
11	Zarządzanie kontraktem*	6 879 267,72	8 461 499,30	17,35%	14,35%	2,87%	11,48%	17,22%
12	Czystość na obiektach inżynierskich	1 550 070,00	1 906 586,10	3,91%	3,88%	0,78%	3,10%	4,66%
13	Prace pomocnicze	108 480,00	133 430,40	0,27%	0,27%	0,05%	0,22%	0,32%
PODSUMOWANIE GRUP 1 - 13			48 769 231,44	100,00%				
WARTOŚĆ CAŁKOWITA:		39 649 781,65	48 769 231,44		100,00%			

Naruszenie przez trzech w/w wykonawców przewidzianych przez Zamawiającego zasad sumowania w arkuszu Grupa Prac nr 7 ma zatem daleko idące konsekwencje dla oceny zgodności całości oferty z warunkami zamówienia, w tym w zakresie wyceny kluczowej części oferty dotyczącej zarządzania kontraktem. Zamawiający w punkcie 17.3 SWZ oraz w uwagach do ZZZ nałożył sztywny limit: wartość netto Grupy prac nr 11 nie może przekroczyć 14,35% sumy wartości netto grup robót nr 1-13 z uwzględnieniem dopuszczalnego odchylenia określonego w kolumnie F.

Jeśli Wykonawcy Saferoad Services, Zaberd i FbSerwis niezgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego powiększyli wartość sumy prac podlegających wycenie w Grupie Prac nr 7 o wartość pozycji 14.2, to automatycznie zwiększyli bazę (mianownik), od którego liczony jest limit wartości prac dla Grupy 11. Pozwoliło im to na zaoferowanie wyższej ceny za zarządzanie kontraktem, co przy sumowaniu zgodnym z określonym przez Zamawiającego wzorem doprowadziłoby do przekroczenia progu 14,35% i dopuszczalnych odchyleń i odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia, tj. postanowieniami pkt 17.3 SWZ.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy p.z.p. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Przepis ten jest skorelowany z art. 218 ust. 2 p.z.p., zgodnie z którym treść oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia. Warunki zamówienia w niniejszym postępowaniu obejmowały nie tylko zakres rzeczowy, ale również rygorystyczną metodologię wypełniania formularzy TER i obliczenia ceny oferty opartą na nienaruszalności formularzy TER. Uchybienie Zamawiającego można zatem zakwalifikować nie tylko jako zaniechanie odrzucenia ofert niezgodnych z warunkami zamówienia, ale także jako zaniechanie odrzucenia ofert zawierających błąd w obliczeniu ceny – o czym w dalszej części odwołania.

W warunkach niniejszego postępowania Zamawiający nie ma możliwości poprawienia ofert wykonawców Saferoad Services, Zaberd oraz FbSerwis jako oczywistych omyłek rachunkowych, gdyż nie mają one takiego charakteru, ani jako poprawienia innych omyłek polegających na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia stosownie do art. 223 ust. 2 pkt 3 p.z.p. Zgodnie z tym przepisem poprawie podlegają bowiem wyłącznie omyłki niepowodujące istotnych zmian w treści oferty. Tymczasem uwzględnienie pola H73 (pozycji 14.2) w sumie określonej w pozycji H74 arkusza GR7 nie może być uznane za taką omyłkę z następujących względów:

- 1) Zmiana ma charakter istotny – kwoty określone przez poszczególnych wykonawców w pozycji H73 są wartościami mającymi znaczenie dla wyliczenia ceny oferty oraz relacji %, które należało zachować dla poszczególnych grup prac;
- 2) Świadome działanie wykonawców – omyłką to niezamierzony błąd lub przeoczenie, tymczasem wykonawcy Saferoad Services, Zaberd oraz FbSerwis musieli celowo zmodyfikować formułę sumującą w pliku excel (dane w polu H74) lub ręcznie wpisać tę pozycję podczas agregacji danych do ZZZ, co wyklucza przypadkowy charakter błędu;
- 3) Zasada nienaruszalności TER – postanowienie pkt 17.2 in fine SWZ wyraźnie zakazuje dokonywania jakichkolwiek zmian w Tabelach Elementów Rozliczeniowych. Zamawiający w sposób jednoznaczny zakazał ingerencji w strukturę i mechanizm obliczeniowy przewidziane w formularzach TER.

Potwierdza to wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie o sygn. akt KIO 252/21: „omyłka nie może polegać na celowym działaniu wykonawcy co do zmiany założeń zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na własne. Nie oznacza to jednak, że musi być to jedynie błąd techniczny (na podobieństwo omyłki pisarskiej) ani oznaczać braku świadomości wykonawcy co do swoich działań – po prostu musi być to niezamierzona, niecelowa niezgodność ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia”.

Podobnie wypowiada się Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie o sygn. akt KIO 54/23: „Poprawienie nieprawidłowości z art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy p.z.p. występującej w ofercie uzależnione od ustalenia, że zauważona niezgodność musi mieć charakter omyłki, a nie celowego działania wykonawcy polegającego na świadomym złożeniu oświadczenia woli o określonej treści. Obowiązek zamawiającego poprawienia omyłek nieoczywistych dopuszcza poprawienie niedopatrzeń, błędów niezamierzonych, opuszczeń, drobnych różnic itp., lecz wszystkie te zmiany muszą mieścić się w pojęciu «omyłki». Zatem z założenia umyślne zastosowanie rozwiązania całkowicie odmiennego od wymagań zamawiającego nie może być traktowane jako omyłka w tym sensie, który nadaje jej przepis art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy p.z.p.”

W tych warunkach oferty Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. oraz FbSerwis sp. z o.o. powinny zostać przez

Zamawiającego odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. jako oferty niezgodne z warunkami zamówienia z uwagi na odmienną od przewidzianej przez Zamawiającego metodologię wyceny oferty w zakresie obliczenia wartości grupy prac nr 7 oraz całkowitej ceny oferty. Nadto, w okolicznościach niniejszej sprawy należy uznać, że oferty złożone przez w/w wykonawców podlegają odrzuceniu także na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 p.z.p. z uwagi na błąd w obliczeniu ceny, w szczególności z tego względu, że dodanie w arkuszu GR7 wartości pola H73 do sumy określonej w polu H74 wpływa na błędne obliczenie wartości oferty niezgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego określonymi poprzez strukturę TER i zastosowanych przez Zamawiającego formuł. Zamawiający powinien zatem unieważnić czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, ponowić czynność badania i oceny ofert i w jej ramach odrzucić oferty wykonawców, którzy dopuścili się niezgodnej z SWZ ingerencji w przygotowane przez Zamawiającego formularze TER.

Odwolujący wskazuje, że dla uzasadnienia zarzutu nr 2 aktualność zachowują wszelkie uwagi poczynione powyżej. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, że włączenie w arkuszu GR7 pozycji H73 do sumy, o której mowa w polu H74 stanowi merytoryczną zmianę sposobu obliczenia ceny przez wykonawców Saferoad Services, Zaberd oraz FbSerwis. Skoro Zamawiający w formularzu TER wyłączył to pole z sumowania, to jej samowolne doliczenie przez wykonawcę zmienia istotę wyceny grupy robót nr 7, a w konsekwencji wycenę całej oferty.

Cena za zamówienie podstawowe wyliczona została w ofertach tych trzech wykonawców niezgodnie z SWZ, co wpływa także na wadliwe wyliczenie wartości opcji, o której mowa w § 4 ust. 1a pkt 1 PPU, jak też wartość opcji, o której mowa w § 4 ust. 1a pkt 2 PPU, a w konsekwencji na łączną wartość całego zamówienia. Wartość każdej z opcji stanowi 20% wartości całkowitej zamówienia podstawowego, a zatem gdy całkowita cena oferty jest obliczona od błędnie określonej wartości całkowitej za zamówienie podstawowe, to mamy do czynienia z błędem w obliczeniu ceny oferty, który winem skutkować jej odrzuceniem. Nadto, błąd ten rzutuje na poprawność ZZK oraz na zachowanie zadanych limitów procentowych dla poszczególnych pozycji wyceny. Wyłącznie zachowanie integralności struktury formularza TER przez wszystkich wykonawców pozwala na dokonanie sprawiedliwej oceny ofert. „Sztynny” formularz TER stanowi fundament porównywalności ofert złożonych przez poszczególnych wykonawców. Każda ingerencja w strukturę formularza winna skutkować odrzuceniem oferty wykonawcy, który dopuścił się nieuprawnionej ingerencji we wzorze formularza udostępnionego przez Zamawiającego. W przeciwnym wypadku dochodzi do rażącego naruszenia przez Zamawiającego zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. (...)

Do postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił (1) wykonawca Saferoad Services Sp. z o.o. oraz (2) wykonawca ZABERD Sp. z o.o. z/ s we Wrocławiu wnosząc o oddalenie odwołania.

Wykonawca Saferoad Services w piśmie z 27.04.2026 r. wskazał: (...)

1.Odwolujący zarzuca Przystępującemu „niezgodną z SWZ ingerencję w tabelę elementów rozliczeniowych”, co powinno skutkować odrzuceniem oferty Przystępującego.

2.Zarzut Odwołującego jest nietrafny, a nadto Odwołujący przyznał, że wypełnił tabelę elementów rozliczeniowych niezgodnie z warunkami zamówienia, tj. z pkt 17.2. SWZ. Tom 1, co powinno skutkować odrzuceniem oferty Odwołującego.

3.Przystępujący tymczasem wypełnił tabelę elementów rozliczeniowych zgodnie z warunkami zamówienia, w tym zgodnie z pkt 17.2. SWZ. Tom 1. Zgodnie bowiem z pkt 17.2. SWZ. Tom 1, cyt.: „Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, a następnie wyliczyć Wartość netto łącznie dla poszczególnych grup.”, a nadto, cyt.: „Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER).” (podkreślenie Przystępującego).

4.Z powołanych postanowień wyraźnie wynika, że Zamawiający wymagał uwzględnienia wszystkich pozycji – brak jest natomiast informacji o konieczności pominięcia danej pozycji (np. poz. 14.2 w grupie prac nr 7), jak wywodzi Odwołujący. Brak też informacji o konieczności posłużenia się przez wykonawców plikiem excel, czy też konieczności skorzystania z zawartych tamże formuł, czy tym bardziej brak wymagania złożenia przez wykonawców tabel elementów rozliczeniowych w postaci pliku excel. Pliki te, a także formuły w nich zawarte, należy bowiem traktować jako pomocnicze – do ewentualnego wykorzystania przez wykonawców. Tego typu praktyka jest stosowana także przez inne Oddziały GDDKiA przeprowadzające postępowania przetargowe na analogiczne przedmioty zamówienia.

5.Odwolujący opiera swój tok rozumowania na zdaniu zawartym w postanowieniu pkt 17.2. SWZ. Tom 1, cyt. z odwołania: „Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych (TER).”.

6.Po pierwsze, Odwołujący pomija powołane wyżej przez Przystępującego postanowienia, z których jasno wynika, że wykonawcy byli zobowiązani do uwzględnienia wszystkich pozycji zawartych w tabeli elementów rozliczeniowych – brak było informacji o wyjątku odnoszącym się do pozycji 14.2.

7.Po drugie, Odwołujący pomija także postanowienie pkt 16.8.7. SWZ. Tom 1. Otóż, zgodnie z pkt 16.8.7. SWZ. Tom 1., oferta oraz pozostałe oświadczenia i dokumenty, dla których Zamawiający określił wzory w formie formularzy zamieszczonych w Rozdziale 2 i w Rozdziale 3 Tomu I SWZ, powinny być sporządzone zgodnie z tymi wzorami, co do treści oraz opisu kolumn i wierszy. Dla porządku warto dodać, iż zgodnie z pkt 16.5. SWZ. Tom 1, ofertę stanowi wypełniony Formularz „Oferta” oraz Tabele Elementów Rozliczeniowych.

8.Reasumując, Zamawiający nakazał określić ceny jednostkowe dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, a następnie wyliczyć Wartość netto łącznie dla poszczególnych grup, podkreślając, że wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych, a nadto Zamawiający zakazał ingerencji w treść oraz opis kolumn i wierszy wspomnianych tabel. Zamawiający nie nakazał wykonawcom złożenia tabel w postaci pliku excel, w tym nie wprowadził obowiązku skorzystania z formuł w nim zawartych.

9.Biorąc pod uwagę powyższe, Przystępujący zastosował się do instrukcji Zamawiającego zawartej w SWZ. Tom 1, czego nie da się powiedzieć o Odwołującym, który dokonał wyliczenia ceny niezgodnie z warunkami zamówienia. (...)

Wykonawca ZABERD w piśmie z 28.04.2026 r. wskazał: (...)

3.Przystępujący podkreśla, że Oferta złożona przez Przystępującego Zaberd Sp. z o.o. jest zgodna z SWZ oraz nie zawiera błędów w obliczeniu ceny.

1. Błędne założenie Odwołującego

4.Zrzuty odwołania dotyczące rzekomej niezgodności oferty Przystępującego z SWZ, a także rzekomego błędu w obliczeniu ceny przez Przystępującego, zgodnie z treścią odwołania opierają się na jednym, całkowicie błędnym założeniu Odwołującego. Mianowicie Odwołujący przyjmuje, iż wykonawcy, wypełniając Tabelę Elementów Rozliczeniowych na potrzeby przygotowania ofert, mieli obowiązek korzystania z formuł sumujących w programie Excel.

5.Powyższe założenie Odwołującego jest błędne, gdyż formuły sumujące nie stanowią treści tabel TER.

6.Formuły sumujące to dodatkowa funkcjonalność programu Excel, z której wykonawcy nie mają obowiązku korzystać.

Funkcjonalności programu Excel mają charakter wyłącznie pomocniczy i to tylko dla wykonawców, którzy zdecydowaliby się korzystać z plików udostępnionych przez Zamawiającego podczas sporządzania oferty. Wymagania Zamawiającego nie przewidują jednak obowiązku korzystania z plików Excel udostępnionych przez Zamawiającego podczas sporządzania oferty.

7. Zgodnie z SWZ wykonawcy mogą bowiem wypełnić tabele TER w innym programie, niż Excel, a także wydrukować je i wypełnić ręcznie, a następnie zeskanować do formatu wskazanego w pkt 14.7 IDW. Wobec braku obowiązku korzystania z programu Excel w celu sporządzenia oferty, wykonawcy nie mieli obowiązku korzystania z dodatkowych funkcjonalności tego programu, w tym formuł sumujących.

8. Wynika to przede wszystkim z pkt 16.8.7 IDW, zgodnie z którym:

Oferta oraz pozostałe oświadczenia i dokumenty, dla których Zamawiający określił wzory w formie formularzy zamieszczonych w Rozdziale 2 i w Rozdziale 3 Tomu I SWZ, powinny być sporządzone zgodnie z tymi wzorami, co do treści oraz opisu kolumn i wierszy.

9. Z powyższego postanowienia IDW wynika, że Zamawiający nie wymagał sporządzenia tabel TER w plikach udostępnionych przez Zamawiającego, a jedynie zgodnie z ich wzorami. Oznacza to, że zgodnie z SWZ każdy z wykonawców w celu przygotowania oferty mógł we własnym zakresie odwzorować tabele TER (co jest możliwe np. poprzez ich wydrukowanie).

10. Jednocześnie Przystępujący zdecydowanie zaprzecza twierdzeniom Odwołującego jakoby świadomie zmodyfikował formułę sumującą w programie Excel. Przystępujący nie korzystał bowiem z plików Excel Zamawiającego. Wypełniając tabelę TER Przystępujący stosował się do postanowień SWZ, w których Zamawiający nie zawarł obowiązku stosowania formuł sumujących w programie Excel.

11. Co istotne, zgodnie z pkt 16.8.7 IDW tabele TER, stanowiące część Oferty, powinny być sporządzone zgodnie ze wzorami jedynie co do treści oraz opisu kolumn i wierszy. Treść tabel TER to informacje zawarte pod każdą z tych tabel, zawierające instrukcje co do ich wypełnienia oraz nagłówki (tytuły) poszczególnych tabel. Opis kolumn i wierszy to informacje zawarte w treści tabel TER. Formuły sumujące w programie Excel nie były opisane ani w treści tabel, ani też w opisie kolumn i wierszy, wobec czego zgodnie z SWZ mogły zostać przez wykonawców pominięte.

12. Wobec powyższego założenie Odwołującego, jakoby wykonawcy, wypełniając Tabelę Elementów Rozliczeniowych na potrzeby przygotowania ofert, mieli obowiązek korzystania z formuł sumujących w programie Excel, nie znajduje potwierdzenia w treści SWZ i jest całkowicie błędne.

II. Błędne wnioski Odwołującego

13. Skutkiem przyjęcia przez Odwołującego powyższego błędnego założenia co do obowiązku stosowania się do formuł sumujących w programie Excel, są dalsze twierdzenia Odwołującego, w tym jakoby:

- prace z Grupy nr 7 poz. 14.2 TER miałyby podlegać wycenieniu w ofertach wykonawców, jednak wartość prac z tej pozycji nie miałyby być wliczana ani do łącznej wartości prac objętych Grupą nr 7, ani też do wartości całkowitej przedmiotu zamówienia, czyli do ceny Oferty,

- w konsekwencji powyższego wartości prac z Grupy nr 7, jak i wartość ceny ofertowej Przystępującego, powinna zostać pomniejszona o cenę prac GR 7 poz. 14.2 TER, tj. o kwotę 225 000 zł netto,

- w konsekwencji powyższego Przystępujący miałby nie zachować wymaganych przez Zamawiającego relacji procentowych określonych dla poszczególnych Grupach w stosunku do ceny Oferty, co miałyby dotyczyć Grupy nr 11 – Zarządzanie Kontraktem.

14. Powyższe twierdzenia Odwołującego są błędne nie tylko dlatego, iż opierają się na błędnym założeniu Odwołującego, opisanym w pkt I powyżej, ale przede wszystkim dlatego, iż są sprzeczne z literalną treścią SWZ.

15. Jeśli chodzi o twierdzenie Odwołującego, jakoby prace z Grupy nr 7 poz. 14.2 TER miałyby podlegać wycenieniu przez wykonawców, jednak wartość prac z tej pozycji nie miałyby być wliczana ani do wartości prac objętych Grupą nr 7, ani też do wartości całkowitej przedmiotu zamówienia, czyli do ceny Oferty, to wniosek ten jest sprzeczny z treścią pkt 17.2 zdanie czwarte SWZ. Zgodnie bowiem z tym postanowieniem SWZ:

„(...) Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER). (...)”

16. Powyższe postanowienie SWZ w sposób jednoznaczny potwierdza, iż cena oferty to suma wartości prac z wszystkich pozycji z tabel TER.

17. Wobec powyższego zgodnie z wymaganiami Zamawiającego wartość prac z GR 7 poz. 14.2 TER podlega uwzględnieniu zarówno w cenie Oferty, jak i w łącznej wartości prac objętych Grupą nr 7.

18. Jedynie na marginesie Przystępujący dodaje, że przyjęcie powyżej przywołanego twierdzenia Odwołującego za zasadne prowadziłoby ponadto także do szeregu niezgodności z przepisami prawa zamówień publicznych, w tym z zasadą efektywności wydatkowania środków publicznych (oferta z najniższą ceną mogłaby w rzeczywistości taką ofertą nie być) oraz zasadą proporcjonalności (wymaganie nie znajdujące logicznego uzasadnienia), a także do złożenia przez wykonawców ofert, które faktycznie byłyby nieporównywalne. (art. 16 pzp).

19. Dalsze twierdzenia Odwołującego (tj. rzekome niezachowanie w Ofercie Przystępującego wymaganych relacji procentowych określonych dla poszczególnych Grupach w stosunku do ceny Oferty, co miałyby dotyczyć Grupy nr 11 – Zarządzanie Kontraktem) są wynikiem powyżej opisanych, niezgodnych z SWZ założeń Odwołującego i także są całkowicie błędne.

20. Wobec powyższego oferta złożona przez Przystępującego jest zgodna z SWZ oraz nie zawiera błędów w obliczeniu ceny, a odwołanie jest w całości bezzasadne. (...)

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 29.04.2026 r.) wniósł o oddalenie odwołania. Wskazał w uzasadnieniu na następujące okoliczności: (...) Zamawiający nie zgadza się z przedstawionymi zarzutami z następujących względów:

Uzasadnienie ww. zarzutów oparte jest na przekonaniu Odwołującego o tym, że Zamawiający dokonał wadliwego wyboru oferty najkorzystniejszej Saferoad, z powodu błędu w obliczaniu ceny przez Wykonawców: Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. oraz niezgodności tych ofert z warunkami zamówienia polegającej na uwzględnieniu w wartości Grupy Prac nr 7 pozycji 14.2 (prace brygady interwencyjnej), tj. pozycji ujętej w Tabelach Elementów Rozliczeniowych (TER), lecz – zdaniem Odwołującego – nieuwzględnianej w pierwotnej formule sumującej arkusza Excel. Stanowisko Odwołującego jest w ocenie Zamawiającego błędne. Zamawiający wskazuje, iż pozycja 14.2 (prace brygady interwencyjnej) została ujęta w TER Grupa Prac nr 7, posiadała określoną jednostkę miary i ilość, a także zgodnie z pkt 17.2 SWZ musiała zostać wyceniona przez Wykonawców. Twierdzenia Odwołującego o „intencji Zamawiającego” wyłączenia pozycji 14.2 z arkusza prac dla Gr. 7 i co za tym idzie wyłączenia tej pozycji z ceny są irracjonalne i

hipotetyczne oraz nie znajdują uzasadnienia w zapisach SWZ. Wszyscy Wykonawcy, w tym Odwołujący dokonali wyceny tej pozycji, co wynika ze złożonych przez Wykonawców Formularzy cenowych. Oznacza to zatem, iż pozycja ta wchodzi do ceny ofertowej, jej wartość ma charakter cenotwórczy oraz podlega uwzględnieniu przy ocenie ofert lub rozliczeniu umowy. Zgodnie z treścią SWZ:

17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Tabele Elementów Rozliczeniowych (TER) sporządzone na formularzach stanowiących integralną część SWZ - Tom IV.

17.2. Tabele Elementów Rozliczeniowych, o których mowa w pkt 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tych formularzach, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto. Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, a następnie wyliczyć Wartość netto łącznie dla poszczególnych grup. Tak wyliczoną Wartość netto należy przenieść do Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) i obliczyć WARTOŚĆ CAŁKOWITĄ. Na podstawie wyliczonej WARTOŚCI CAŁKOWITEJ Wykonawca wyceni koszt prawa opcji, o którym mowa w § 4 ust. 1 a pkt 1 i pkt 2 PPU oraz łączną wartość zamówienia wraz z prawem Opcji brutto, którą przeniesie do pkt 3 Formularza „Oferta” jako cenę ofertową. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER). Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych (TER).

17.3. Przy wycenie Wykonawca winien przestrzegać zasad określonych w uwagach zamieszczonych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych (TER).

W TER: GRUPA PRAC NR 10 – poz. 2.1 i GRUPA PRAC NR 11 – Zarządzanie kontraktem, Zamawiający przewiduje limit procentowy udział poszczególnych kosztów.

Przekroczenie któregośkolwiek z ustanowionych limitów w TER dla:

-GRUPA PRAC NR 1 – poz. 1.1 i 1.2

-GRUPA PRAC NR 2 – poz. 1.3

-GRUPA PRAC NR 5 – poz. 1.3

-GRUPA PRAC NR 6 – poz. 5.2

-GRUPA PRAC NR 7 – poz. 9.1 i 9.2

-GRUPA PRAC NR 8 – poz. 3.1 i 9.1

-GRUPA PRAC NR 10 – poz. 2.1: Całodobowa gotowość pługosolarki liczona za dobę w której brak było pracy lub dyżuru pługosolarki,

-GRUPA PRAC NR 11 i Zbiorcze Zestawienie Kosztów – poz. nr 11: Zarządzanie Kontraktem, spowoduje odrzucenie oferty Wykonawcy.

Zamawiający podkreśla, że intencji normatywnej wymogów pkt. 17 nie można rekonstruować na podstawie technicznej formuły arkusza Excel. Warunki zamówienia w rozumieniu ustawy Pzp obejmują treść SWZ, a nie techniczne rozwiązania zastosowane w formułach Excel, które pełnią wyłącznie funkcję pomocniczą i techniczną dla wykonawców, mogącą ułatwić wypełnianie formularzy. Decydujące znaczenie ma zakres pozycji, ich wycena, zgodność ceny z wymaganiami SWZ, a nie literalne zachowanie każdej formuły arkusza. Przedmiotem zamówienia jest wykonanie prac opisanych we wszystkich 73 pozycjach Formularza. Wykonawca, który zsumował 72 pozycje, składa ofertę „niepełną”, Wykonawca, który wycenił 73 pozycje odpowiednio je sumując, złożył ofertę zgodną z OPZ. Oferty złożone przez Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. zawierają wycenę wszystkich 73 pozycji i zachowują wymagane relacje procentowe. Prawidłowe, zgodne z pkt. 17.2 zsumowanie pozycji Formularza przez tych Wykonawców nie może być oceniane w kategoriach oczywistej omyłki rachunkowej w kosztorysach ofertowych, ponieważ Wykonawcy ci zachowali reguły wynikające z SWZ i dokonali poprawnego arytmetycznie zsumowania wszystkich pozycji zawartych w złożonych przez siebie kosztorysach. Zdaniem Zamawiającego Odwołujący nieprawidłowo przyjął zasady obliczania uznając, iż nie należy zliczyć wszystkich pozycji Formularza cenowego (poz. 1-73), natomiast zsumowanie tych pozycji wynikało z zapisów pkt. 17.2 SWZ. Wykonawcy Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. podali cenę jednostkową netto dla każdej pozycji kosztorysu, po czym przemnożyli ją przez ilość jednostek miary danej pozycji, obliczając tym samym wartość każdej z pozycji kosztorysu. Następnie zsumowali wszystkie pozycje kosztorysu otrzymując cenę oferty w wymiarze netto, którą – po zsumowaniu wszystkich grup - powiększyli o kwotę podatku VAT, otrzymując cenę całkowitą oferty brutto. Podczas wszystkich ww. działań arytmetycznych Wykonawcy nie popełnili błędu ani omyłki. W związku z tym nie było możliwe (i konieczne) stwierdzenie wystąpienia błędu (omyłki), bowiem Wykonawcy ci zsumowali wszystkie określone w złożonym kosztorysie pozycje. Wynik zsumowania pozycji 14.2 wraz z pozostałymi pozycjami kosztorysu był zgodny z sumaryczną wartością sumy prac wskazaną przez Odwołującego. Tym samym zaistniała okoliczność - oceniana przez Odwołującego jako błąd w rzeczywistości nie była błędem lub nie można było jej potraktować jako niezgodności, nie miała charakteru oczywistości oraz nie miała charakteru rachunkowego. Działania podjęte przez Wykonawców Saferoad Services Sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. odzwierciedlały wynik wyliczeń na podstawie przyjętego przez Zamawiającego schematu podanego w pkt. 17.2 SWZ. Działanie Wykonawców Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. nie było ingerencją w formularz w sensie zmiany zakresu zamówienia, a jedynie dostosowaniem sumy do matematycznego stanu faktycznego (wszystkie 73 pozycje zostały wycenione). Zakaz wprowadzania zmian do TER, wynikający z pkt 17.2 SWZ dotyczy zmian merytorycznych, zmian prowadzących do modyfikacji zakresu świadczenia, obejścia limitów i nie może być interpretowany jako zakaz każdej technicznej czynności w arkuszu formularza w ujęciu Excel.

Brak jest podstaw do odrzucenia ofert tych Wykonawców na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, gdyż nie doszło do niezgodności treści ofert tych Wykonawców z SWZ, albowiem wszystkie pozycje TER zostały ujęte i wycenione, nie został zmieniony zakres robót ani ilości, nie pominięto żadnego elementu zamówienia, Wykonawcy zaoferowali realizację pełnego przedmiotu zamówienia za wskazaną cenę. Odwołujący błędnie utożsamia sposób technicznego zsumowania pozycji z niezgodnością treści oferty z warunkami zamówienia. Odwołujący wskazuje, że Wykonawcy Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. celowo zmodyfikowali formułę sumującą, co wyklucza przypadkowy charakter błędu. Celowość działania Wykonawców nie polegała na zmianie wymagań Zamawiającego (Wykonawcy ci nie wprowadzili własnych założeń do oferty), ale na wycenie wszystkich prac i ich prawidłowego zsumowania.

Reasumując, metodologia wyceny oferty w zakresie obliczenia wartości grupy prac nr 7 oraz całkowitej ceny oferty dokonana przez Wykonawców Saferoad Services sp. z o.o., Zaberd sp. z o.o. i FbSerwis S.A. była prawidłowa i nie stanowi niedozwolonej ingerencji w treść formularza. Brak jest także błędu w obliczeniu ceny, który powodowałby, że Zamawiający powinien odrzucić oferty tych Wykonawców na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp. Cena została obliczona prawidłowo. Ceny ofert obejmują wszystkie wycenione pozycje, są arytmetycznie poprawne, odpowiadają rzeczywistemu zakresowi świadczenia.

W odniesieniu do podnoszonych w odwołaniu twierdzeń odnoszących się do relacji procentowych, Zamawiający wskazuje, iż badał zachowanie relacji procentowych w oparciu o ceny wynikające z ofert, przy uwzględnieniu wszystkich pozycji objętych przedmiotem zamówienia. Rozważania i symulacje Odwołującego, oparte na hipotetycznym „odjęciu” pozycji 14.2 są niepoprawne, nie mają oparcia w SWZ i nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia naruszenia limitów. Wszystkie czynności Zamawiającego przeprowadzone w Postępowaniu zostały wykonane z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, z zapewnieniem równego traktowania wszystkich wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Zamawiający przeprowadził Postępowanie zgodnie z prawem i w jego granicach, a także z należytą starannością. (...)

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołania podlegają oddaleniu.

Sygn. akt: KIO 1550/26

Odwołujący, wykonawca Zaberd kwestionuje wybór oferty wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w tym Postępowaniu, podnosząc zarzut zaniechania: (a) odrzucenia oferty tego wykonawcy, która zdaniem Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, (b) wezwania do złożenia wyjaśnień oraz dalszych wyjaśnień w zakresie cen jednostkowych stanowiących istotne części składowe, które budzą wątpliwości co do tego, czy są zgodne z warunkami zamówienia, a także czy wystarczają na pokrycie kosztów prac nimi objętych. Odwołujący wymienionym czynnościom i zaniechaniom zarzucił naruszenie:

art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 Pzp z uwagi na fakt, że Saferoad w ramach zaoferowanego Zamawiającemu świadczenia w pozycji TER 1 poz. 1.1, poz. 1.2, poz. 6.1 i poz. 7.1 nie uwzględnił wymaganych przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia sprzętów i materiałów niezbędnych do realizacji prac objętych tymi pozycjami TER;

art. 224 ust. 1, 2 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp i art. 16 Pzp z uwagi na zaniechanie wezwania Saferoad do wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 10 poz. 4.2, TER 8 poz. 2.2, TER, TER 4 poz. 11.3, TER 13 poz. 2, 3, 5, 17 lub

art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp i art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji;

art. 224 ust. 1, 2 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp i art. 16 Pzp z uwagi na zaniechanie wezwania Saferoad do dalszych wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji TER 8 poz. 9.1 lub art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp i art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnień dotyczących treści oferty w zakresie ww. pozycji. w konsekwencji zarzutów z pkt 1-3 naruszenie:

art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 pzp, z uwagi na wybór jako najkorzystniejszej w Postępowaniu oferty Saferoad pomimo, że oferta tego Wykonawcy jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera rażąco niską cenę,

Odwołujący wskazane w punktach 1 – 3 zarzuty odniósł do wyjaśnień, które złożył wykonawca w odpowiedzi na wezwanie 4.02.2026 r. Zamawiający w tym wezwaniu skierowanym do wykonawcy Saferoad na podstawie art. 224 ust.1 Pzp wskazał na konkretne grupy prac i Nr pozycji z kosztorysu ofertowego wykonawcy (ujęte w tym wezwaniu w tabeli). To wezwanie dotyczyło następujących pozycji TER wskazanych w zawartej w wezwaniu tabeli:

1. Grupa Prac nr 1 – Nawierzchnia – poz. 1.1, 1.2, 6.1, 7.1;

2. Grupa Prac nr 3 – Korpus drogi – poz. 4.1;

3. Grupa Prac nr 4 – Odwodnienie – poz. 4.1, 5.1, 5.4;

4. Grupa Prac nr 5 – Chodniki ścieżki rowerowe – poz. 1.3, 1.6;

5. Grupa Prac nr 6 – Oznakowanie – poz. 1.8, 1.10, 2.2, 7.1;

6. Grupy Prac nr 7 – Urządzenia BRD – poz. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 4.4, 5.2, 5.3, 5.4, 13.1;

7. Grupa Prac nr 8 – Estetyka – poz. 9.1;

8. Grupy Prac nr 10 – Zimowe utrzymanie dróg – poz. 1.2, 5.1, 5.2;

W tym wezwaniu Zamawiający w szczególności podał: (...) *Dla potwierdzenia realnego charakteru ceny oferty - adekwatnej do przedmiotu zamówienia i gwarantującej możliwość jego prawidłowego wykonania - Zamawiający prosi o wyjaśnienia (w tym złożenie dowodów), w zakresie wyliczenia istotnych części składowych ceny ofertowej, m.in. o złożenie kalkulacji szczegółowych dla wszystkich pozycji kosztorysu ofertowego wymienionych w powyższej tabeli. Kalkulacje szczegółowe powinny zawierać wszystkie koszty skalkulowane i niezbędne do realizacji przedmiotu zamówienia tj. wartości poszczególnych jednostkowych nakładów rzeczowych (kosztów bezpośrednich) oraz doliczeniu narzutów kosztów pośrednich i zysku. Prosimy o podanie wyczerpujących i szczegółowych informacji dotyczących sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na sposób realizacji zamówienia, w szczególności w kwestiach wskazanych powyżej, ale również innych, które uważacie Państwo za istotne. Jednocześnie zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień w zakresie określonym w art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) ustawy Pzp, tj. o potwierdzenie 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 2018 r. poz. 2177) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.*

Wykonawca w odpowiedzi na wezwanie w szczególności podał: (...) *przyjęte założenia, co do wysokości poszczególnych kosztów, uwzględniają:*

•koszty bieżącej działalności wykonawcy,

•koszty wynikające z przepisów obowiązującego prawa

•ewentualne dodatkowe nakłady, które Wykonawca przyjmuje w kalkulacji ceny oferty w oparciu o doświadczenie zdobyte przy realizacji podobnych zamówień,

•koszty wynikające z ofert podwykonawców i dostawców.

W przypadku, gdy takie dane wyjściowe dla kalkulacji są niedostępne dla wykonawcy lub wykonawca takimi danymi nie dysponuje, wykonawca bazuje, jako punkcie wyjścia, na cenniku Sekocenbud, jako obiektywnym i niezależnym źródle dla kalkulacji kosztów realizacji prac. Wykonawca wyjaśnia, że przyjęte ilości poszczególnych nakładów (nakład zakładowy), jakie musi ponieść, o ile nie wynikają wprost z dokumentów zamówienia, w tym z OPZ i SST, zostały przyjęte na podstawie doświadczenia wykonawcy zdobytego podczas realizacji zamówień publicznych, których przedmiot był analogiczny. Przedstawione poszczególne elementy składowe cen jednostkowych uwzględniają wszystkie – obligatoryjne – koszty wskazane m.in. w SST i OPZ i uwzględniają wszystkie wymagania określone przez Zamawiającego. Tak przyjęte założenia

znajdują swoje odzwierciedlenie w kalkulacjach SKK, które przedstawiają wyliczenia cen jednostkowych dla poszczególnych pozycji w TER dla danej Grupy Prac. (...)Także wskazał: (...) Część wyjaśnień dotyczących ceny zawierająca uwagi wstępne i opis założeń przyjmowanych przy kalkulacji cen, za wskazane pozycje w TER dla poszczególnych Grup Prac została zawarta w zał. nr 1 do wyjaśnień dotyczących ceny w następujących dokumentach:

- w pliku pod nazwą Opis do odczytywania danych w Załączniku nr 1, a także
- w pliku 1.1 Tabela zbiorcze zestawienie źródła cen i dowodów, oraz
- w pliku Załącznik nr 1 – wprowadzenie do SKK.

Dokumenty te opisują założenia przyjęte w szczegółowych kalkulacjach dotyczących poszczególnych pozycji w TER, w określonych Grupach Prac w oparciu, o które zostały skalkulowane ceny jednostkowe w poszczególnych pozycjach TER dla Grup Prac, zgodnie z załączonymi do wyjaśnień kalkulacjami SKK."

Do tych wyjaśnień załączył kalkulacje szczegółowe i dowody.

Rozpoznając pierwszy z zarzutów Izba w pierwszej kolejności zwraca uwagę, że Zamawiający nie wymagał od wykonawcy Saferoad przedstawienia zestawienia sprzętu i materiałów niezbędnych do realizacji prac. Wymagał natomiast wyjaśnienia pozycji danych grup prac, których dotyczyło wezwanie. Wykonawca w odpowiedzi na to wezwanie wskazując na przyjętą i opisaną w wyjaśnieniach metodologię ceny uwzględnił wymagany sprzęt oraz materiały w szczegółowej kalkulacji. O tej metodologii stanowi załączony do wyjaśnień plik pod nazwą „Załącznik nr 1 – Założenia metodologiczne wyjaśnień RNC”. Izba mając na uwadze treść złożonych wyjaśnień i kalkulacji uzupełnionych stanowiskiem wykonawcy z 28.04.

2026 r. nie znalazła podstaw do kwestionowania ustaleń Zamawiającego, że w przedstawionej kalkulacji wykonawca Saferoad wskazał na wyceniane kategorie sprzętu, w tym pozycję „narzędzia i sprzęt pomocniczy”, która – jak wynika z samego opisu pozycji – jest kategorią zbiorczą i zawiera wszystkie inne sprzęty konieczne do wykonania analizowanej pozycji nie wymienione wprost w pozostałych miejscach kalkulacji. Podobnie, wykonawca wskazał w kalkulacji dla tej Grupy prac na pozycję „materiały pomocnicze”. Zamawiający oceniając wyjaśnienia wykonawców miał prawo uwzględnić ich treść w kontekście przyjętej przez nich metodologii. Wobec takiego sposobu kalkulacji analizowanych pozycji dla TER 1 przyjętego przez wykonawcę, Zamawiający nie miał podstaw do przyjęcia, że wykonawca w sprzeczności z wymaganiami SWZ nie uwzględnił któregośkolwiek ze sprzętów czy materiałów wymienionych w odpowiednim SST. Złożone wyjaśnienia wskazują, które koszty zostały uwzględnione i w jaki sposób wykonawca skalkulował koszty danej Grupy prac. Według zastosowanej metodologii wykonawca wyodrębnił w kalkulacji szczegółowej szereg kosztów jednostkowych – w jego ocenie kluczowych dla wyjaśnienia sposób wyliczenia tych kosztów. Przy ocenie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny, Zamawiający niewątpliwie miał prawo kierować się nie tylko oceną kilku pozycji, ale także ogólną ceną oferty. Izba zwraca uwagę, podobnie jak zamawiający, że cena wykonawcy Saferoad jest nieznacznie niższa od ceny oferty Odwołującego. W konkluzji Izba stwierdza, że w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wykonawca w zakresie Grupy 1 przyjął – jak zwracał uwagę Zamawiający - określoną metodologię wykazywania poszczególnych kosztów, która zakłada posłużenie się zbiorczą pozycją „narzędzia i sprzęt pomocniczy” oraz „materiały pomocnicze”, co pozwala na przyjęcie, że sporne sprzęty i materiały wskazane w ramach zarzutu 1 zostały wycenione w tej zbiorczej pozycji.

Odnosnie zarzutu z punktu drugiego Izba zgodziła się z Zamawiającym, że art. 224 Pzp nie nakłada obowiązku badania pod kątem rażąco niskiej ceny każdej pozycji kosztorysowej. Żadna ze wskazanych w ramach tego zarzutu pozycji nie była objęta wezwaniem do złożenia wyjaśnień. Zamawiający dokonał analizy cen jednostkowych w zakresie pozycji asortymentów – jego zdaniem - kluczowych (istotnych) z punktu widzenia realizacji zamówienia, mając na uwadze – jak podał - własne doświadczenie i wewnętrzne procedury. Odwołujący nie wykazał w odwołaniu, że pozycje na które wskazał w ramach tego zarzutu są istotnymi częściami składowymi zamówienia. Zamawiający z kolei w odpowiedzi na odwołanie dowiódł, że te pozycje nie mają takiego charakteru, co obrazuje % udział w zadaniu (kolumna ostatnia).

W zakresie zarzutu z punktu 3 dotyczącego dalszych wyjaśnień dotyczących pozycji TER 8 poz. 9.1. Izba wskazuje na założenia przyjęte w szczegółowych kalkulacjach dotyczących poszczególnych pozycji w TER, w określonych Grupach Prac w oparciu, o które zostały skalkulowane ceny jednostkowe w poszczególnych pozycjach TER dla Grup Prac, zgodnie z załączonymi do wyjaśnień kalkulacjami SKK przedstawione przez wykonawcę Saferoad w ramach wyjaśnień RNC. Izba zgodziła się z Zamawiającym, że brak jest podstaw, aby uznać, że założenia wykonawcy Zaberda co do określonych cen dla tej pozycji są jedynymi wzorcowymi założeniami, albowiem każdy z wykonawców kalkuluje cenę w oparciu o jego indywidualne założenia. Tym samym taka argumentacja nie może stanowić podstawy do uwzględnienia zarzutu opartego na twierdzeniu, że cena oferowana przez wykonawcę Saferoad w przeciwieństwie do ceny wykonawcy Zaberda nie jest ceną rynkową.

W konkluzji Izba wobec powyższych ustaleń stwierdza, że także podnoszony w punkcie 4 zarzut związany z wyborem oferty wykonawcy Saferoad jako najkorzystniejszej nie podlega uwzględnieniu.

Sygn. akt: KIO 1598/26

Odwołujący, Konsorcjum V4 wniósł odwołanie także wobec czynności wyboru oferty Saferoads Services Sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej podnosząc zarzut zaniechania odrzucenia oferty tego wykonawcy oraz oferty Zaberda sp. z o.o. i oferty FbSerwis S.A. które zdaniem Odwołującego są niezgodne z warunkami zamówienia oraz zawierają błąd w obliczeniu ceny. Odwołujący wskazanym czynnościom i zaniechaniom zarzucił naruszenie:

art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 Pzp i art. 17 ust. 1 wskazując na niezgodność treści oferty Saferoads Services sp. z o.o., Zaberda sp. z o.o. oraz FbSerwis S.A. z warunkami zamówienia z uwagi na niezgodną z SWZ ingerencję tych wykonawców w tabelę elementów rozliczeniowych i w konsekwencji wybór oferty Saferoad Services sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu,

art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp w zw. z art. 16 Pzp i art. 17 ust. 1 Pzp wskazując, że oferty Saferoads Services sp. z o.o., Zaberda sp. z o.o. oraz FbSerwis S.A., zawierają błąd w obliczeniu ceny z uwagi na niezgodną z SWZ ingerencję tych wykonawców w tabelę elementów rozliczeniowych i w konsekwencji wybór oferty złożonej przez Saferoad Services sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

owyższe zarzuty nie podlegają uwzględnieniu.

Zgodnie z postanowieniami punktu 17 SWZ:

17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Tabele Elementów Rozliczeniowych (TER) sporządzone na formularzach stanowiących integralną część SWZ - Tom IV.

17.2. Tabele Elementów Rozliczeniowych, o których mowa w pkt 17.1., należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tych formularzach, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto. Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, a następnie

wyliczyć Wartość netto łącznie dla poszczególnych grup. Tak wyliczoną Wartość netto należy przenieść do Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) i obliczyć WARTOŚĆ CAŁKOWITĄ. Na podstawie wyliczonej WARTOŚCI CAŁKOWITEJ Wykonawca wyceni koszt prawa opcji, o którym mowa w § 4 ust. 1 a pkt 1 i pkt 2 PPU oraz Łączną wartość zamówienia wraz z prawem Opcji brutto, którą przeniesie do pkt 3 Formularza „Oferta” jako cenę ofertową. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER). Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych (TER).

17.3. Przy wycenie Wykonawca winien przestrzegać zasad określonych w uwagach zamieszczonych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych (TER).

W TER: GRUPA PRAC NR 10 – poz. 2.1 i GRUPA PRAC NR 11 – Zarządzanie kontraktem, Zamawiający przewiduje limit procentowy udział poszczególnych kosztów.

Przekroczenie któregośkolwiek z ustanowionych limitów w TER dla:

-GRUPA PRAC NR 1 – poz. 1.1 i 1.2

-GRUPA PRAC NR 2 – poz. 1.3

-GRUPA PRAC NR 5 – poz. 1.3

-GRUPA PRAC NR 6 – poz. 5.2

-GRUPA PRAC NR 7 – poz. 9.1 i 9.2

-GRUPA PRAC NR 8 – poz. 3.1 i 9.1

-GRUPA PRAC NR 10 – poz. 2.1: Całodobowa gotowość plugosolarki liczona za dobę, w której brak było pracy lub dyżuru plugosolarki,

-GRUPA PRAC NR 11 i Zbiorcze Zestawienie Kosztów – poz. nr 11: Zarządzanie Kontraktem, spowoduje odrzucenie oferty Wykonawcy.

Odwolujący wskazując na cytowane postanowienie punktu 17 SWZ ingerencję wykonawców w Tabele Elementów Rozliczeniowych opartą na twierdzeniu, że wykonawcy (...) w pozycji H74 wskazali sumę wartości określonych w pozycjach H10:H73, a nie jak przewidywał przygotowany przez Zamawiającego formularz w pozycjach H10:H72. Oznacza to, że zmodyfikowali oni pierwotnie zadaną przez Zamawiającego formułę, w ten sposób, że sumowała ona zakres wartości określonych w pozycjach H10:H73, a następnie zaokrągliła wynik do 2 miejsc po przecinku lub wpisali te wartości ręcznie, usuwając formułę przewidzianą przez Zamawiającego”.

Zamawiający oraz Uczestnicy po jego stronie (wykonawca Saferoad oraz wykonawcę ZaberD) także wskazywali w ich stanowisku na punkt 17 SWZ oraz powoływali się na punkt 16.8.7 SWZ. Zgodnie z tym punktem „Oferta oraz pozostałe oświadczenia i dokumenty, dla których Zamawiający określił wzory w formie formularzy zamieszczonych w Rozdziale 2 i w Rozdziale 3 Tomu I SWZ, powinny być sporządzone zgodnie z tymi wzorami, co do treści oraz opisu kolumn i wierszy”.

Izba mając na uwadze wskazane postanowienia SWZ zgodziła się z Zamawiającym i z przystępującymi po jego stronie wykonawcami, że nie korzystając z formuł zawartych w pliku excel wykonawcy Saferoad, ZaberD oraz FB Serwis nie naruszyli postanowień SWZ powodujących sankcję odrzucenia ofert tych wykonawców. Ta okoliczność bowiem nie może być kwalifikowana jako niezgodna ze Specyfikacją Warunków Zamówienia (jej punktem 17) ingerencję w TER.Z postanowień punktu 17 SWZ jednoznacznie wynika, że Zamawiający wymagał uwzględnienia wszystkich pozycji. Z żadnego postanowienia nie wynika, aby pozycja 14.2 w Grupie prac nr 7 miała być na kolejnym późniejszym etapie pominięta. Także z postanowień SWZ – jak podnosił Zamawiający i wykonawcy przystępujący - nie można wywodzić konieczności posłużenia się przez wykonawców plikiem excel, czy też konieczności skorzystania z zawartych tam formuł, czy konieczności złożenia przez wykonawców tabel elementów rozliczeniowych w postaci pliku excel. Zatem pliki te, a także formuły w nich zawarte, należy traktować jako pomocnicze – do ewentualnego wykorzystania przez wykonawców.

W odniesieniu do drugiego zarzutu Izba – podobnie jak Zamawiający - zwraca uwagę, że wykonawcy Saferoad Services sp. z o.o., ZaberD sp. z o.o. i FbSerwis S.A. podali cenę jednostkową netto dla każdej pozycji kosztorysu, następnie przemnożyli tę cenę przez ilość jednostek miary danej pozycji, obliczając tym samym wartość każdej z pozycji kosztorysu. Następnie zsumowali wszystkie pozycje kosztorysu uzyskując cenę oferty w wymiarze netto, którą – po zsumowaniu wszystkich grup - powiększyli o kwotę podatku VAT, uzyskując cenę całkowitą oferty brutto. Podczas tych działań arytmetycznych wykonawcy nie popełnili błędów ani omyłek. Wynik zsumowania pozycji 14.2 wraz z pozostałymi pozycjami kosztorysu był zgodny z sumaryczną wartością sumy prac wskazaną przez Odwołującego, która wynika także z Formularza oferty. Tym samym w kosztorysach (TER) wykonawców ich matematyczne działania nie było ingerencją w formularz w sensie zmiany zakresu zamówienia, a stanowiły dostosowanie sumy do matematycznego stanu faktycznego (wszystkie 73 pozycje zostały wycenione). Zdaniem Izby, co wymaga podkreślenia, zakaz wprowadzania zmian do TER, wynikający z pkt 17.2 SWZ dotyczył zmian merytorycznych, takich zmian, które mogły prowadzić do modyfikacji zakresu świadczenia czy obejścia limitów

Tym samym nie mógł podlegać uwzględnieniu podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, albowiem w skarżonych ofertach wszystkie pozycje TER zostały ujęte i wycenione, nie został zmieniony zakres robót ani ilości, ani nie pominięto żadnego elementu zamówienia. Także nie podlega uwzględnieniu drugi z zarzutów, naruszenia art. 226 ust.1 pkt 10 ustawy Pzp, albowiem niezastosowanie formuły obliczenia wynikającej z arkusza excel nie skutkowało błędem w obliczeniu. Ceny ofert obejmują wszystkie wycenione pozycje, są arytmetycznie poprawne, odpowiadają rzeczywistemu zakresowi świadczenia. Twierdzenia Odwołującego odnoszące się do relacji procentowych, zostały oparte na hipotetycznym „odjęciu” pozycji 14.2, które to twierdzenia wobec ustaleń Izby nie mają oparcia w SWZ i tym samym te twierdzenia nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia naruszenia limitów. Zamawiający w jego stanowisku, które w toku rozprawy nie zostały obalone przez Odwołującego, wskazywał, że badał zachowanie relacji procentowych w oparciu o ceny wynikające z ofert, przy uwzględnieniu wszystkich pozycji objętych przedmiotem zamówienia. W konkluzji należy podkreślić, że według SWZ wymagane było określenie cen jednostkowych dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, następnie wyliczenie wartości netto łącznie dla poszczególnych grup, uwzględniając wszystkie pozycje podane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych, a zakaz ingerencji odnosił się do treści oraz opisu kolumn i wierszy TER. Także z SWZ nie wynikało wymaganie złożenia tabel w postaci pliku excel, w tym nie skorzystania z formuł w nim zawartych.

Wydając wyrok łączny w sprawie odwołań o sygn. akt KIO 1550/26 oraz o sygn. akt KIO 1598/26 Izba miała na uwadze art. 556 w myśl którego: „W przypadku, o którym mowa w art. 544 ust. 2, Izba może wydać łączne orzeczenie w sprawach złożonych odwołań”. Z kolei zgodnie ze wskazanym art. 544 ust. 2 Pzp: „Prezes Izby może zarządzić łączne rozpoznanie odwołań przez Izbę, jeżeli zostały one złożone w tym samym postępowaniu o udzielenie zamówienia lub dotyczą takich samych czynności i lub za niechań czynności zamawiającego.”

W tej sprawie Prezes Krajowej Izby Odwoławczej na podstawie wskazanego przepisu zarządzeniem z dnia 20.04.2026 r.

zarządził łączne rozpoznanie odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

.....