

WYROK

Warszawa, 25 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Agnieszka Trojanowska

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego 27 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę Firma Budowlano-Drogowa MTM Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdyni, ul. Hutnicza 35 w postępowaniu prowadzonym przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, ul. Mostowa 11a

Uczestnik po stronie zamawiającego:

wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kartuzach, ul. Gdańska 26

orzeka:

1. Oddala odwołanie,

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł. 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) tytułem uiszczanego wpisu, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wydatków pełnomocnika odwołującego.

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

Przewodnicząca:

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie zamówienia publicznego pn.: Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części – część 10: „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 na odcinku od km 274+980 do km 279+990” ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej: 16.02.2026 r., nr 106894-2026 (numer wydania Dz.U. S: 132/2025).

17 kwietnia 2026 r. zamawiający poinformował o wynikach postępowania.

27 kwietnia 2026 r. wykonawca Firma Budowlano-Drogowa MTM Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdyni, ul. Hutnicza 35 wniósł odwołanie działając przez należycie umocowanego pełnomocnika do odwołania dołączono dowód jego opłacenia oraz dowód przekazania zamawiającemu.

Odwołujący złożył w przedmiotowym postępowaniu ofertę w zakresie Części nr 10, która zgodnie z informacją o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 17.04.2026 r., uplasowała się na trzeciej pozycji w rankingu, uzyskując łączną punktację 94,43 pkt Oferta wykonawcy Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowego „DROMOS” Sp. z o.o. została wybrana jako najkorzystniejsza (1 miejsce, łączna punktacja 100,00 pkt), zaś oferta wykonawcy STRABAG Sp. z o.o. zajęła drugie miejsce w rankingu (łączna punktacja 95,76 pkt). Odwołujący wykazuje, że obie oferty sklasyfikowane przed ofertą MTM – tj. oferta DROMOS oraz oferta STRABAG – zawierają istotne części składowe wycenione rażąco nisko, w sposób uniemożliwiający wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Powyższe okoliczności powinny obligować zamawiającego do wezwania ww. wykonawców do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy, a w następstwie ich niezłożenia lub w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniałyby podanej w ofercie ceny lub kosztu – do odrzucenia złożonych ofert na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy

W przypadku uznania przez Krajową Izbę Odwoławczą zasadności odwołania zamawiający będzie zobowiązany do:

- 1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie Części nr 10 postępowania;
- 2) wezwania do wyjaśnień w zakresie oferowanej ceny wykonawców DROMOS oraz STRABAG;
- 3) przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert złożonych w Części nr 10 postępowania.

Wskutek zaniechania przez zamawiającego obowiązku wezwania wykonawców DROMOS i STRABAG do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskich istotnych części składowych ceny, oferty tych wykonawców pozostają w postępowaniu i są sklasyfikowane przed ofertą odwołującego. Odwołujący poniósł i może ponieść szkodę w postaci utraty możliwości uzyskania zamówienia. Gdyby zamawiający działał zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy i wezwał

wskazanych wykonawców do wyjaśnień, a następnie dokonał rzetelnej oceny złożonych wyjaśnień, doprowadziłoby to do odrzucenia ofert obu wykonawców na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy, jako zawierających rażąco niskie istotne części składowe ceny, co skutkowałoby wyborem oferty odwołującego jako najkorzystniejszej. Odwołujący podkreślił, że jego interes prawny wynika bezpośrednio z faktu, że jest wykonawcą, który złożył ofertę w postępowaniu i który w wyniku wadliwych czynności zamawiającego został pozbawiony możliwości uzyskania zamówienia, mimo że jego oferta – jako jedyna spośród trzech najwyżej ocenionych – została sporządzona w sposób rzetelny, z zachowaniem wymogów określonych w dokumentach zamówienia oraz zasad uczciwej konkurencji.

Zarzucał zamawiającemu naruszenie:

1.art. 224 ust. 1 ustawy – przez zaniechanie wezwania wykonawcy DROMOS do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny istotnych części składowych oferty

Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy przez zaniechanie wezwania wykonawcy Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowego „DROMOS” Sp. z o.o. do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu istotnych części składowych oferty złożonej w ramach Części nr 10 postępowania, pomimo że cena zaoferowana w pozycji nr 7 kosztorysu ofertowego (utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5, grubość warstwy po zagęszczeniu średnio 10 cm) na poziomie 2,90 zł/m² budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania tej pozycji zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, w szczególności w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D-06.03.01.

2. art. 224 ust. 1 ustawy – przez zaniechanie wezwania wykonawcy STRABAG do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny istotnych części składowych oferty Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy przez zaniechanie wezwania wykonawcy STRABAG Sp. z o.o. do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu istotnych części składowych oferty złożonej w ramach Części nr 10 postępowania, pomimo że cena zaoferowana w pozycji nr 3 kosztorysu ofertowego (wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3, średnia grubość po zagęszczeniu 3 cm, tj. 75 kg/m³) na poziomie 111,50 zł/t budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania tej pozycji zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

3. art. 16 pkt 1 ustawy – prowadzenie postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców W konsekwencji naruszeń opisanych w Zarzutach 1 i 2, odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie art. 16 pkt 1 ustawy przez prowadzenie postępowania w zakresie Części nr 10 z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zamawiający, akceptując oferty wykonawców DROMOS i STRABAG, które zawierają istotne części składowe wycenione rażąco nisko – poniżej rzeczywistych kosztów ich wykonania – dopuścił do sytuacji, w której wykonawcy działający w sposób sprzeczny z zasadami uczciwej konkurencji uzyskują przewagę nad wykonawcami, którzy sporządzili swoje oferty rzetelnie, z poszanowaniem wymogów określonych w dokumentach zamówienia. Takie działanie zamawiającego narusza fundamentalną zasadę równego traktowania wykonawców, wyrażoną w art. 17 ust. 2 ustawy.

Wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie Części nr 10 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części” (oznaczenie postępowania: 11/WZP/2026/PN/WUDiM);

2) wezwania wykonawcy Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. z siedzibą w Kartuzach do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia istotnych części składowych ceny oferty, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy;

3) wezwania wykonawcy STRABAG Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie wyliczenia istotnych części składowych ceny oferty, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy;

4) przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert złożonych w Części nr 10 postępowania, po dokonaniu wezwań, o których mowa w pkt 2) i 3) powyżej.

2. zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

3. przeprowadzenie dowodów: 1) Dowody wspólne dla obu zarzutów: Akta postępowania, w szczególności kosztorysy ofertowe wykonawców DROMOS i STRABAG w celu stwierdzenia faktu, że wykonawcy DROMOS i STRABAG wycekwestionowane pozycje kosztorysowe odpowiednio na poziomie 2,90 zł/m² (DROMOS, pozycja nr 7) oraz 111,50 zł/t (STRABAG, pozycja nr 3) oraz braku wezwania przez zamawiającego do wyjaśnień rażąco niskiej ceny

2) Dowody dotyczące oferty DROMOS – pozycja nr 7 kosztorysu i. Zestawienie porównawcze cen jednostkowych w pozycji nr 7 kosztorysu (utwardzenie poboczy) – wszystkie oferty złożone w Części nr 10 postępowania – (załącznik nr

1) w celu stwierdzenia faktu, że cena DROMOS (2,90 zł/m²) jest wielokrotnie niższa od cen pozostałych wykonawców (średnia 24,44 zł/m²) i stanowi zaledwie 11,87% tej średniej.

ii. KOSZTORYS - pobocza z kruszywa - koszt ułożenia bez materiału (załącznik nr 2) w celu stwierdzenia faktu, że cena wskazana przez DROMOS nie obejmuje wszystkich kosztów koniecznych w ramach wykonania poz. nr 7

iii. Zestawienie cen DROMOS w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku – (załączniki nr 3-5) w celu stwierdzenia faktu, że DROMOS w innych postępowaniach wyceniał analogiczne pozycje na poziomie wielokrotnie wyższym niż w Części nr 10 niniejszego postępowania

3) Dowody dotyczące oferty STRABAG – pozycja nr 3 kosztorysu i. Zestawienie porównawcze cen jednostkowych w pozycji nr 3 kosztorysu (warstwa wyrównawcza AC11W) – wszystkie oferty złożone w Części nr 10 postępowania – (załącznik nr 1.1) w celu stwierdzenia faktu, że cena STRABAG (111,50 zł/t) jest wielokrotnie niższa od cen pozostałych wykonawców (średnia 328,72 zł/t) i stanowi zaledwie 33,92% tej średniej.

ii. Kalkulacja kosztu wsadu mieszanki AC11W (kruszywo + asfalt) – załącznik nr 6 w celu stwierdzenia faktu, że koszt samego wsadu surowcowego wynosi co najmniej 222,95 zł/t, podczas gdy cena STRABAG za całą pozycję (wsad + wytworzenie + transport + ułożenie) wynosi 111,50 zł/t.

iii. Faktura zakupu asfaltu – załącznik nr 7 w celu stwierdzenia faktu, że aktualna cena asfaltu wynosi 2 520,00 zł/t, co przy zawartości asfaltu w mieszance AC11W na poziomie 4,6% daje koszt 115,92 zł/t za asfalt, tj. więcej niż cena STRABAG za całą pozycję (111,50 zł/t).

iv. Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralnobitumicznej – załącznik nr 8 w celu wykazania kosztu wykonania warstwy wyrównawczej

v. Zestawienie cen STRABAG w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich, tj.: - „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 215 na odcinku Jastrzębia Góra - Rozewie”- załącznik nr 9; - „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 na odcinku Wejherowo – Piaśnica”- załącznik nr 10; - „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468”- załącznik nr 11 w celu stwierdzenia faktu, że STRABAG w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ogłaszanych przez zamawiającego, wyceniał analogiczne pozycje na poziomie kilkukrotnie wyższym niż w Części nr 10 postępowania.

17 marca 2026 r. zamawiający opublikował informację z otwarcia ofert złożonych w Części nr 10 (dokument oznaczony jako „Informacja_z_otwarcia_ofert_(11).pdf”). W zakresie tej części oferty złożyli następujący wykonawcy:

2 Mabau Polska sp. z o.o., ul. Alternatywy 9, Szymanów, 05-532 Baniocha 6 008 228,01

3 COLAS Polska Sp. z o.o., ul. Nowa 49, 62-070 Pałędzie 4 977 573,80 4 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o., ul. Gdańska 26, 83-300 Kartuzy

4 052 174,05 6 Nr oferty wykonawca Cena oferty (zł) 5 POL-DRÓG S.A., ul. Podmiejska 2, 78-500 Drawsko Pomorskie 494 417,59

10 Firma Budowlano-Drogowa MTM SA, ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia 4 466 529,44

12 STRABAG Sp. z o.o., ul. Parzewska 10, 05-800 Pruszków 4 360 373,47

14 Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia 4 664 500,96

Wszystkie oferty zostały ocenione w trzech kryteriach: „Cena” (waga 60%), „Doświadczenie zawodowe kierownika robót” (waga 20%) oraz „Długość okresu rękojmi i gwarancji” (waga 20%). Wszyscy wykonawcy uzyskali maksymalną punktację w kryteriach pozacenowych (po 20,00 pkt w każdym z dwóch kryteriów), w związku z czym o ostatecznej kolejności ofert decydowało wyłącznie kryterium ceny. 17 kwietnia 2026 r. zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, w której poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. (1. miejsce, łączna punktacja 100,00 pkt, cena: 4 052 174,05 zł).

Oferta wykonawcy STRABAG Sp. z o.o. zajęła drugie miejsce w rankingu (łączna punktacja 95,76 pkt, cena: 4 360 373,47 zł), zaś oferta odwołującego – Firmy Budowlano-Drogowej MTM S.A. – uplasowała się na trzeciej pozycji (łączna punktacja 94,43 pkt, cena: 4 466 529,44 zł). Zamawiający w informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty stwierdził, że nie odrzucił żadnej z ofert złożonych w Części nr 10 postępowania. Z dokumentów postępowania nie wynika również, aby zamawiający wzywał któregośkolwiek z wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny lub jej istotnych części składowych w trybie art. 224 ust. 1 ustawy.

W przedmiotowym postępowaniu, zgodnie z postanowieniami umowy, wynagrodzenie ma charakter kosztorysowy, tj. zostało wyliczone w oparciu o kosztorys ofertowy sporządzony metodą kalkulacji uproszczonej

Stan faktyczny dotyczący oferty DROMOS – pozycja nr 7 kosztorysu (utwardzenie poboczy) Charakterystyka pozycji nr 7 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 7 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-06.03.01) dotyczy utwardzenia poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5 o grubości warstwy po zagęszczeniu średnio 10 cm,

dla poboczy gruntowych o szerokości 1,5 m. Jednostką obmiarową jest m² (metr kwadratowy), a ilość do wykonania w ramach Części nr 10 wynosi 15 030,00 m². Wykonawca DROMOS wycenił pozycję nr 7 na poziomie 2,90 zł/m², uzyskując łączną wartość tej pozycji 43 587,00 zł.

Wymagania materiałowe określone w dokumentach zamówienia – zakaz stosowania materiału z frezowania Szczegółowa Specyfikacja Techniczna D-06.03.01, stanowiąca integralną część dokumentów zamówienia, nakłada obowiązek zastosowania do wzmocnienia poboczy mieszanki kruszyw o uziarnieniu 0/31,5 mm, odpowiadającej wymaganiom WT-4 Mieszanki niezwiązane 2010 dla podbudowy zasadniczej. Kruszywo powinno być jednorodne, bez zanieczyszczeń obcych i bez domieszek gliny. Wymagania wobec kruszywa oparte są na klasyfikacji zgodnej z normą PN-EN 12620. Specyfikacja Techniczna D-06.03.01 w punkcie 2.2. Kruszywa stosowane do poboczy stanowi wyrażnie: „Należy stosować kruszywo ze litej skały magmowej”

Zamawiający w toku postępowania, w odpowiedziach na pytania wykonawców, wielokrotnie i jednoznacznie wyjaśnił wymogi dotyczące materiału do wykonania poboczy w Części nr 10. Na etapie składania ofert zamawiający udzielał następujących wyjaśnień do treści SWZ: Odpowiedź na pytanie nr 3 – Zapytania nr 2: „Pytanie nr 3: Czy Zamawiający dopuszcza wykorzystanie materiału z frezowania do układania poboczy? Odpowiedź: Zamawiający nie dopuszcza wykorzystania materiału z frezowania nawierzchni do układania poboczy. Utwardzenie poboczy jezdni należy wykonać zgodnie z zapisami OPZ i kosztorysu. Materiał z frezowania nawierzchni należy przetransportować na plac znajdujący się przy siedzibie RDW w Pucku”.

Odpowiedź na pytanie nr 60 – Zapytania nr 3: „Pytanie nr 60: Prosimy o potwierdzenie, że do wykonania poboczy dla części 6, 7, 8, 9, 10 oraz 11 należy zastosować KŁSM 0/31,5 pochodzące z przekruszenia skały litej wg SST D-06.03.01. Odpowiedź: Do podbudowy zastosować mieszankę niezwiązaną z kruszyw pochodzących ze skały magmowej lub metamorficznej “

Pytanie nr 100: Czy Zamawiający dopuszcza do wykonania poboczy, destruktu bitumiczny? Odpowiedź: Tak, Zamawiający dopuszcza destrukta bitumicznego do wykonania poboczy, ale tylko ten 8 pozyskany z modernizacji danej części od 1 do 11 i pod warunkiem, że nie będzie on ani wymieszany z piaskiem, ani zanieczyszczony innymi materiałami, z wyłączeniem części 9, dla której w celu wykonania pobocza należy zastosować materiał zgodnie ze Specyfikacją nr D-06.03.01.

Zamawiający następnie opublikował Informację o poprawieniu oczywistej omyłki w treści odpowiedzi na zapytania wykonawców – pytania nr 59 i nr 60 – Zapytania nr 3 z dnia 10.03.2026 r., w której sprostował: „Zgodnie z treścią pytań nr 59 i 60: Zamiast: Do podbudowy zastosować mieszankę niezwiązaną z kruszyw pochodzących ze skały magmowej lub metamorficznej. Powinno być: Do poboczy zastosować mieszankę niezwiązaną z kruszyw pochodzących ze skały magmowej lub metamorficznej.”

Powyższe wyjaśnienia zamawiającego jednoznacznie potwierdzają, że dla Części nr 10 postępowania wykonawca jest bezwzględnie zobowiązany do zakupu i wbudowania kruszywa łamanego z litej skały magmowej lub metamorficznej. Odwołujący podkreślił, że zamawiający w odpowiedzi na pytanie nr 100 – Zapytania nr 3 – udzielił odpowiedzi dopuszczającej destrukta bitumicznego do wykonania poboczy, ale tylko ten pozyskany z modernizacji danej części i pod warunkiem, że nie będzie wymieszany z piaskiem ani zanieczyszczony innymi materiałami, z wyłączeniem części 9. Jednakże w kontekście Części nr 10 odpowiedź ta pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi wyjaśnieniami zamawiającego (odpowiedź na pytanie nr 3 – Zapytania nr 2), które wyraźnie zakazują stosowania materiału z frezowania dla Części nr 10.

Ponadto, nawet gdyby przyjąć dopuszczalność zastosowania destruktu, ilość materiału z frezowania pozyskanego z Części nr 10 jest niewystarczająca do wykonania poboczy, co szczegółowo wykazano poniżej.

Cena DROMOS poniżej kosztu samego ułożenia warstwy – bez uwzględnienia materiału Koszt ułożenia samej warstwy kruszywa o grubości 10 cm – bez uwzględnienia kosztu materiału – wynosi według cennika Sekocenbud za I kwartał 2026 r. co najmniej 4,61 zł/m². Cennik Sekocenbud stanowi powszechnie uznawane w branży budowlanej źródło informacji o aktualnych cenach robót budowlanych i jest szeroko stosowany przez wykonawców oraz zamawiających przy kalkulacji kosztów realizacji zamówień publicznych. [Dowód – Załącznik nr 2]

Cena zaoferowana przez DROMOS na poziomie 2,90 zł/m² nie pokrywa zatem nawet robocizny i sprzętu koniecznego do ułożenia warstwy, całkowicie pomijając koszt zakupu wymaganego kruszywa łamanego. Powyższe oznacza, że cena DROMOS kształtuje się poniżej kosztu samego wykonania robót, co czyni ją niemożliwą do zrealizowania przy zachowaniu wymagań określonych w dokumentach zamówienia.

Koszt materiału – kruszywo łamane stabilizowane mechanicznie Rynkowy koszt kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie o uziarnieniu 0/31,5 mm, pochodzącego z litej skały magmowej lub metamorficznej, wynosi od ok. 75 do 100 zł/t. Przy gęstości kruszywa wynoszącej ok. 2,0 t/m³, koszt 1 m³ kruszywa wynosi od 150 do 200 zł/m³. Dla warstwy o grubości 10 cm (tj. 0,1 m) koszt samego materiału przypadający na 1 m² wynosi zatem: 0,1 m × (150+200 zł/m³) = 15+20 zł/m²

Łączny uzasadniony koszt pozycji nr 7 (materiał + ułożenie) wynosi zatem co najmniej: $15+20 \text{ zł/m}^2$ 25 zł/m^2

Cena DROMOS na poziomie $2,90 \text{ zł/m}^2$ stanowi zaledwie ok. 11,6–14,5% rzeczywistego kosztu wykonania tej pozycji.

Wariant alternatywny – wykorzystanie destruktu bitumicznego odwołujący wskazał, że nawet gdyby przyjąć dopuszczalność zastosowania destruktu bitumicznego pochodzącego z frezowania nawierzchni w ramach Części nr 10, to i tak cena DROMOS pozostaje rażąco niska i niemożliwa do zrealizowania. Ilość materiału z frezowania pozyskanego z Części nr 10 (przy założeniu średniej grubości frezu 8 cm) wynosi ok. $1\,027 \text{ m}^3$ Ilość materiału potrzebnego na pobocza (przy grubości warstwy 10 cm) wynosi ok. $1\,503 \text{ m}^3$. Różnica, którą należałoby pokryć zakupem kruszywa łamanego, wynosi zatem: $1\,503 \text{ m}^3 - 1\,027 \text{ m}^3 = 476 \text{ m}^3$ Koszt zakupu brakującego kruszywa (przy cenie $150\text{--}200 \text{ zł/m}^3$) wynosi: $476 \text{ m}^3 \times (150+200 \text{ zł/m}^3) = 71\,400\div 95\,200 \text{ zł}$ Do powyższego należy doliczyć: - koszt transportu materiału z frezowania z miejsca pozyskania do miejsca wbudowania; - koszt ułożenia warstwy ($4,61 \text{ zł/m}^2 \times 15\,030 \text{ m}^2 = 69\,288,30 \text{ zł}$) Łączny koszt pozycji nr 7 w wariantcie z częściowym wykorzystaniem destruktu wynosi zatem co najmniej: $71\,400 \text{ zł}$ (brakujące kruszywo) + $69\,288,30 \text{ zł}$ (ułożenie) + koszt transportu frezu = co najmniej $140\,688,30 \text{ zł}$ + koszt transportu Tymczasem DROMOS wycenił całą pozycję na $43\,587,00 \text{ zł}$, co stanowi zaledwie ok. 31% rzeczywistego kosztu wykonania tej pozycji nawet w wariantcie z częściowym wykorzystaniem 10 destruktu. Powyższe jednoznacznie potwierdza, że cena DROMOS w pozycji nr 7 kosztorysu jest rażąco niska i niemożliwa do zrealizowania przy zachowaniu wymagań określonych w dokumentach zamówienia.

Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części nr 10 Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w Części nr 10, kształtowały się w przedziale od $16,73 \text{ zł/m}^2$ do $33,0 \text{ zł/m}^2$:

Mabau Polska sp. z o.o. 31,88

COLAS Polska Sp. z o.o. 25,73

POL-DRÓG S.A. 16,73

Firma Budowlano-Drogowa MTM SA 20,00

STRABAG Sp. z o.o. 33,00

Kruszywo Sp. z o.o. 19,77

Jak wynika z powyższego średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem DROMOS wynosi $24,44 \text{ zł/m}^2$. Cena DROMOS na poziomie $2,90 \text{ zł/m}^2$ stanowi zaledwie 11,87% tej średniej. Tak drastyczna rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazuje, że złożona przez DROMOS wycena pozycji nr 7 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

Porównanie z cenami DROMOS w innych postępowaniach – dowód na rażąco niską cenę Odwołujący wskazał, że wykonawca DROMOS w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, wycenił utwardzenie poboczy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie znacznie wyżej niż w Części nr 10 postępowania:

a) Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 na odcinku Wejherowo – Piaśnica Pozycja nr 7 kosztorysu: Utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5, grubość warstwy po zagęszczeniu 10 cm. Cena jednostkowa DROMOS: $29,84 \text{ zł/m}^2$ [Dowód – Załącznik nr 3]

b) Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 210 na odcinku 31+750–33+900 Pozycja nr 10 kosztorysu: Utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5, grubość warstwy po zagęszczeniu 20 cm. 11 Cena jednostkowa DROMOS: $32,55 \text{ zł/m}^2$ (grubość 20 cm) W przeliczeniu proporcjonalnym dla grubości 10 cm: ok. $16,28 \text{ zł/m}^2$ [Dowód – Załącznik nr 4]

c) Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 Zblewo – SK Twardy Dół Pozycja nr 11 kosztorysu: Utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5, grubość warstwy po zagęszczeniu 8 cm. Cena jednostkowa DROMOS: $24,83 \text{ zł/m}^2$ (grubość 8 cm) W przeliczeniu proporcjonalnym dla grubości 10 cm: ok. $31,04 \text{ zł/m}^2$ [Dowód – Załącznik nr 5]

Zestawienie porównawcze cen DROMOS z innych zadań:

Postępowanie Grubość warstwy Cena jednostkowa DROMOS (zł/m^2) Cena przeliczona na 10 cm (zł/m^2) Część nr 10 postępowania 10 cm 2,90 2,90

Modernizacja DW nr 218 Wejherowo – Piaśnica 10 cm 29,84 29,84 Modernizacja DW nr 210 odcinek 31+750–33+900 20 cm 32,55 ok. 16,28

Modernizacja DW nr 214 Zblewo – SK Twardy Dół 8 cm 24,83 ok. 31,04

Powyższe ceny oferowane przez DROMOS w ramach innych zadań inwestycyjnych są wielokrotnie wyższe od ceny $2,90 \text{ zł/m}^2$ zaoferowanej w Części nr 10 postępowania.

Tak drastyczna rozbieżność – nieuzasadniona żadną istotną odmiennością specyfikacji czy warunków realizacji – wskazuje, że złożona przez DROMOS wycena pozycji nr 7 w Części nr 10 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

Stan faktyczny dotyczący oferty STRABAG – pozycja nr 3 kosztorysu (warstwa wyrównawcza AC11W)

Charakterystyka pozycji nr 3 kosztorysu ofertowego Pozycja nr 3 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-05.03.05A) dotyczy wykonania warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3, o średniej grubości po zagęszczeniu 3 cm (75 kg/m³). Jednostką obmiarową jest tona (t), a ilość do wykonania w ramach Części nr 10 wynosi 2 890,13 t wykonawca STRABAG wycenił pozycję nr 3 na poziomie 111,50 zł/t, uzyskując łączną wartość tej pozycji 322 249,50 zł.

Cena STRABAG poniżej kosztu samego asfaltu Mieszanka mineralno-asfaltowa AC11W składa się z kruszywa oraz lepiszcza asfaltowego. Przy aktualnej cenie asfaltu wynoszącej 2 520,00 zł/t (co potwierdzają faktury zakupu asfaltu przez odwołującego) oraz zawartości asfaltu w mieszance AC11W na poziomie 4,6% (co odpowiada recepturze stosowanej przez MTM oraz standardom branżowym), koszt samego asfaltu przypadający na 1 tonę mieszanki wynosi: $2\,520,00\text{ zł/t} \times 4,6\% = 115,92\text{ zł/t}$

Tym samym cena zaoferowana przez STRABAG za całą pozycję – obejmującą nie tylko asfalt, lecz również:

- a) kruszywo (piasek, grys, grysy łamane),
- b) wytworzenie mieszanki w wytwórni mas bitumicznych,
- c) transport mieszanki na plac budowy,
- d) ułożenie warstwy wyrównawczej,
- e) zagęszczenie warstwy - jest niższa niż koszt samego asfaltu.

Taka wycena jest ekonomicznie niemożliwa do zrealizowania przy zachowaniu wymagań technicznych dokumentów zamówienia.

Kalkulacja kosztu wsadu mieszanki AC11W Odwołujący przedkłada kalkulację wsadu mieszanki AC11W sporządzoną na podstawie receptury stosowanej przez MTM oraz aktualnych cen rynkowych materiałów. Z kalkulacji tej wynika, że koszt samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) wynosi co najmniej 222,95 zł/t, a zatem dwukrotnie więcej niż cena zaoferowana przez STRABAG za całą pozycję łącznie z robotami. Składniki wsadu mieszanki AC11W (na 1 tonę mieszanki) Powyższa kalkulacja potwierdza, że koszt samego wsadu surowcowego wynosi 222,95 zł/t¹³.

Do tego należy doliczyć:

- a) koszt wytworzenia mieszanki w wytwórni (energia, amortyzacja urządzeń, robocizna),
- b) koszt transportu mieszanki na plac budowy,
- c) koszt ułożenia i zagęszczenia warstwy wyrównawczej,
- d) koszty pośrednie (narzut kosztów ogólnych, zysk)

Rzeczywisty koszt wykonania pozycji nr 3 kosztorysu wynosi zatem co najmniej ok. 300–350 zł/t, co potwierdzają ceny oferowane przez pozostałych wykonawców w Części nr 10 (szczegółowo omówione poniżej). Cena STRABAG na poziomie 111,50 zł/t stanowi zaledwie ok. 37–50% rzeczywistego kosztu wykonania tej pozycji. Nadto konieczne jest wskazanie, że przyjęta powyżej minimalna ilość asfaltu jest zgodna z wytycznymi technicznymi stosowanymi w polskim drogownictwie, opracowanymi przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)- B_{min}=4,8%, które może być pomniejszone o współczynnik redukujący (tak jak w ww. Recepturze stosowanej przez MTM do 4,6%) 4. Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części nr 10 Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w Części nr 10, kształtowały się w przedziale od 295,3 zł/t do 441,72 zł/t:

Mabau Polska sp. z o.o. 441,72

COLAS Polska Sp. z o.o. 300,32

Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. 305,35

POL-DRÓG S.A. 295,30

Firma Budowlano-Drogowa MTM SA 309,60

Kruszywo Sp. z o.o. 320,00

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem STRABAG wynosi 328,72 zł/t. Cena STRABAG na poziomie 111,50 zł/t stanowi jedynie 33,92% tej średniej. Tak drastyczna rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazuje, że złożona przez STRABAG wycena pozycji nr 3 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

Porównanie z cenami STRABAG w innych postępowaniach – potwierdzenie rażąco niskiej ceny Odwołujący wskazał, że wykonawca STRABAG w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich wycenił wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej znacznie wyżej niż w Części nr 10 niniejszego postępowania.

a) Postępowanie ID: 116444: 29/WZP/2025/PN/WRI „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 215 na odcinku Rozewie – Jastrzębia Góra od km 4+750 do km 8+261” – Odcinek 1 - zakres podstawowy; „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 215 na odcinku Rozewie – Władysławowo od km 0+000 do km 4+750” z wyłączeniem odcinka od km 0+120 do km 0+910 wyłączonego z dokumentacji projektowej - Odcinek 2 - zakres objęty prawem opcji W Pozycji nr 53 kosztorysu:

Wykonanie warstwy wiążącej z AC11W o gr. 4cm (Konstrukcja ciągów pieszo-rowerowych) – zaoferował: Cena jednostkowa STRABAG: 48,00 zł/m² przy grubości 4cm z oczyszczeniem i skropieniem [Dowód – Załącznik nr 9] Zatem, zakładając koszt skropienia i oczyszczenia około 2 zł/m² (cena rynkowa) oraz przeliczając na tonę masy przy przeliczniku 2,5 t/m³, otrzymujemy: ok. 460 zł/t 15

b) Postępowanie ID: 1065368: 6/WZP/2025/PN/WUDiM Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części - Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 na odcinku Wejherowo – Piaśnica (6/WZP/2025/PN/WUDiM)- inne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ogłoszone przez zamawiającego W pozycji nr 4 kosztorysu: Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralnoasfaltowej AC11W KR3, średnia grubość warstwy po zagęszczeniu 4 cm (100 kg/m²) - Cena jednostkowa STRABAG: 439,20 zł/t [Dowód – Załącznik nr 10] –

Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 (6/WZP/2025/PN/WUDiM)- inne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ogłoszone przez zamawiającego W poz. nr 3 kosztorysu: Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralnoasfaltowej AC11W KR3, średnia grubość warstwy po zagęszczeniu 5 cm (125 kg/m²) - Cena jednostkowa STRABAG: 417,73 zł/t [Dowód – Załącznik nr 11]

Zestawienie porównawcze cen STRABAG: Postępowanie Cena jednostkowa STRABAG (zł/t) Część nr 10 niniejszego postępowania 111,50

Rozbudowa DW nr 215 Jastrzębia Góra – Rozewie ok. 460 Modernizacja DW nr 218 Wejherowo – Piaśnica 439,20 Modernizacja DW nr 468 417,73

Szczególnie wymowne jest, iż ww. ceny dotyczą ofert z 2025 r., w których STRABAG wycenił analogiczne pozycje na poziomie od 417,73 zł/t do 460 zł/t – czyli ponad czterokrotnie wyżej niż w Części nr 10 przedmiotowego zamówienia. Taka rozbieżność pomiędzy cenami z zeszłego roku (ponad czterokrotnie wyższymi, a ceną oferowaną obecnie) przy zbliżonym zakresie robót, potwierdza, że wycena STRABAG dla Części nr 10 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia.

Naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy pzp – zaniechanie wezwania do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny

Treść przepisu art. 224 ust. 1 ustawy i jego cel Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy: Jeżeli cena lub koszt oferty lub ich istotne części składowe wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający wzywa wykonawcę do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, w szczególności w zakresie (...) Ww. Przepis art. 224 ust. 1 ustawy nakłada na zamawiającego obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień, jeżeli spełnione są łącznie dwie przesłanki: 1) cena lub koszt oferty lub ich istotne części składowe wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia; 2) cena lub koszt budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Celem przepisu art. 224 ust. 1 ustawy jest zapewnienie, że zamówienie publiczne zostanie wykonane zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz że wybór oferty najkorzystniejszej nie będzie prowadził do sytuacji, w której wykonawca – ze względu na zaoferowanie ceny rażąco niskiej – nie będzie w stanie zrealizować zamówienia w sposób należyty.

Przesłanki zastosowania art. 224 ust. 1 ustawy w sprawie

Przesłanka pierwsza: cena lub koszt istotnych części składowych oferty wydają się rażąco niskie W sprawie zarówno w ofercie DROMOS (pozycja nr 7 kosztorysu), jak i w ofercie STRABAG (pozycja nr 3 kosztorysu) ceny istotnych części składowych oferty wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W przypadku oferty DROMOS: Cena pozycji nr 7 kosztorysu (utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5, grubość warstwy 10 cm) na poziomie 2,90 zł/m² jest wielokrotnie niższa od:

- 1) kosztu samego ułożenia warstwy bez materiału (4,61 zł/m² według cennika Sekocenbud),
- 2) średniej cen jednostkowych pozostałych wykonawców w Części nr 10 (24,44 zł/m²),
- 3) cen oferowanych przez DROMOS w analogicznych pozycjach w innych postępowaniach (od 16,28 zł/m² do 31,04 zł/m²).

Cena DROMOS stanowi zaledwie 11,87% średniej cen pozostałych wykonawców.

W przypadku oferty STRABAG: Cena pozycji nr 3 kosztorysu (wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralnoasfaltowej AC11W KR3, średnia grubość 3 cm) na poziomie 111,50 zł/t jest wielokrotnie niższa od:

- 1) kosztu samego asfaltu (115,92 zł/t),
- 2) kosztu wsadu surowcowego (222,95 zł/t),
- 3) średniej cen jednostkowych pozostałych wykonawców w Części nr 10 (328,72 zł/t),
- 4) cen oferowanych przez STRABAG w analogicznych pozycjach w innych 17 postępowaniach prowadzonych przez ZDW (od 417,73 zł/t do 439,20 zł/t).

Cena STRABAG stanowi jedynie 33,92% średniej cen pozostałych wykonawców.

Powyższe okoliczności jednoznacznie wskazują, że ceny istotnych części składowych ofert DROMOS i STRABAG wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Przesłanka druga: cena budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami. Ceny zaoferowane przez DROMOS i STRABAG w kwestionowanych pozycjach kosztorysowych budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. W przypadku oferty DROMOS: Cena 2,90 zł/m² nie pokrywa nawet kosztu samego ułożenia warstwy kruszywa (4,61 zł/m²), całkowicie pomijając koszt zakupu wymaganego kruszywa łamanego z litej skały magmowej (15–20 zł/m²). Wykonanie pozycji nr 7 kosztorysu przy cenie 2,90 zł/m² jest ekonomicznie niemożliwe przy zachowaniu wymagań określonych w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D-06.03.01. W przypadku oferty STRABAG: Cena 111,50 zł/t jest niższa od kosztu samego asfaltu (115,92 zł/t), całkowicie pomijając koszt kruszywa, wytworzenia mieszanki, transportu oraz ułożenia warstwy. Wykonanie pozycji nr 3 kosztorysu przy cenie 111,50 zł/t jest ekonomicznie niemożliwe przy zachowaniu wymagań określonych w dokumentach zamówienia. Powyższe okoliczności jednoznacznie wskazują, że ceny istotnych części składowych ofert DROMOS i STRABAG budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Obowiązek zamawiającego w świetle art. 224 ust. 1 ustawy

W sytuacji, gdy spełnione są obie przesłanki określone w art. 224 ust. 1 ustawy – tj. cena lub koszt istotnych części składowych oferty wydają się rażąco niskie oraz budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia – zamawiający jest obowiązany wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny i nie pozostawia zamawiającemu swobody w zakresie decyzji, czy wezwać wykonawcę do wyjaśnień, czy też nie. Zamawiający nie może zaniechać wezwania do wyjaśnień, jeżeli cena lub koszt istotnych części składowych oferty wydają się rażąco niskie i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia.

Zamawiający – pomimo że ceny istotnych części składowych ofert DROMOS i STRABAG wydają się rażąco niskie budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia – zaniechał wezwania ww. wykonawców do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy. Takie zaniechanie stanowi naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy i uzasadnia uwzględnienie odwołania.

Naruszenie art. 16 pkt 1 ustawy – prowadzenie postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców

Treść przepisów art. 16 pkt 1 ustawy

Zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Ww. przepisy wyrażają fundamentalne zasady prawa zamówień publicznych, mające na celu zapewnienie, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego będzie prowadzone w sposób uczciwy, przejrzysty i niedyskryminujący, a wszyscy wykonawcy będą mieli równe szanse na uzyskanie zamówienia. Zamawiający – przez zaniechanie wezwania wykonawców DROMOS i STRABAG do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny istotnych części składowych oferty – dopuścił do sytuacji, w której wykonawcy działający w sposób sprzeczny z zasadami uczciwej konkurencji uzyskali przewagę nad wykonawcami, którzy sporządzili swoje oferty rzetelnie, z poszanowaniem wymogów określonych w dokumentach zamówienia. Takie działanie zamawiającego narusza zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 ustawy), ponieważ akceptuje praktyki dumpingu cenowego, polegające na oferowaniu usług poniżej kosztów ich świadczenia w celu wyeliminowania konkurentów, a także stawia w uprzywilejowanej pozycji wykonawców, którzy zaoferowali ceny rażąco niskie, kosztem wykonawców, którzy sporządzili swoje oferty rzetelnie. W konsekwencji, zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej niezgodnie z przepisami ustawy, co uzasadnia uwzględnienie odwołania.

28 kwietnia 2026 r. zamawiający poinformował o wniesieniu odwołania.

30 kwietnia 2026 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kartuzach, ul. Gdańska 26 zgłosił się po stronie zamawiającego działając przez należycie umocowanego pełnomocnika. Do zgłoszenia dołączono dowód jego przekazania stronom.

Przystępujący wskazał, że DROMOS posiada bezpośredni interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść zamawiającego, albowiem w postępowaniu oferta DROMOS w zakresie Części nr 10 – „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 na odcinku od km 274+980 do km 279+990” – została wybrana jako najkorzystniejsza (1. miejsce, łączna punktacja 100,00 pkt, cena oferty: 4 052 174,05 zł). Uwzględnienie odwołania wniesionego przez MTM prowadziłoby do unieważnienia czynności wyboru oferty DROMOS jako najkorzystniejszej, a w konsekwencji do pozbawienia DROMOS możliwości realizacji zamówienia publicznego.

11 maja 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie w całości ze względu na całkowitą bepodstawność prawną i faktyczną zarzutów.

Kwota, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosiła: 37 397 782,26 zł, w tym na część nr 10: 5 258 682,47 zł.

17.03.2026 r. zamawiający dokonał otwarcia ofert w przedmiotowym postępowaniu. Ofertę z najniższą ceną w części 10 złożył wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o.

Wysokość wynagrodzenia wynikającego z oferty wynosiła: 4 052 174,05 zł.

Ponadto, w postępowaniu w części nr 10 oferty złożyło łącznie 7 wykonawców.

17.04.2026 r. zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w części nr 10, wybierając ofertę złożoną przez Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o.

Od wyboru odwołanie złożył wykonawca Firma Budowlano – Drogowa MTM SA, ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia, który uplasował się na pozycji nr 3 w rankingu oferty otrzymując 94,43 pkt.

Mając na uwadze zestawienie ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu w części nr 10:

2 Mabau Polska sp. z o. o., ul. Alternatywy 9, Szyman w, 05-532 Baniocha 6 008 228,01

3 COLAS Polska Sp. z o.o., ul. Nowa 49, 62-070 Palędzie 4 977 573,80

4 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o., ul. Gdańska 26, 83-300 Kartusy 4 052 174,05

5 POL-DR G S.A., ul. Podmiejska 2, 78-500 Drawsko Pomorskie 4 494 417,59

10 Firma Budowlano – Drogowa MTM SA, ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia 4 466 529,44

12 STRABAG Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków 4 360 138,38

14 Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia 4 664 500,96

cena wybranej oferty nie jest rażąco niska.

Procentowy stosunek cen poszczególnych złożonych ofert do średniej arytmetycznych cen wszystkich złożonych ofert oraz do wartości zamówienia kształtuje się następująco:

2 Mabau Polska sp. z o. o. 127,36 114,25

3 COLAS Polska Sp. z o.o. 105,51 94,65

4 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. 85,89 77,06

5 POL-DR G S.A. 95,27 85,47

10 Firma Budowlano – Drogowa MTM SA 94,68 84,94

12 STRABAG Sp. z o.o. 92,42 82,91

14 Kruszywo Sp. z o.o. 98,87 88,70

Zamawiający wskazał, że jest zobligowany do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień element w, mających wpływ na obliczenie ceny w dwóch przypadkach – gdy cena oferty wykonawcy jest niższa o przynajmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy.

Zgodnie z informacjami zawartymi w ww. tabeli cena oferty wykonawcy

Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowego „DROMOS” Sp. z o.o. jest niższa o 14,11 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert i o 22,94% od wartości zamówienia, natomiast oferta wykonawcy Strabag Sp. z o.o. jest niższa o 7,58 % od średniej arytmetycznej i o 17,09% od wartości zamówienia.

Tym samym, oferty obu wykonawców nie noszą znamion rażąco niskich, o których mowa w art. 224 ust. 1 ustawy.

Dla porównania również oferta odwołującego jest niższa zarówno od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert jak i od wartości zamówienia, tj. o 5,32% od średniej i 15,06% od wartości zamówienia.

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

Wykonawca musi zatem dokładnie obliczyć cenę oferty, uwzględniając wszystkie wymogi wynikające z SWZ, w tym typowe ryzyka związane z realizacją zamówienia. Cena musi być realistyczna i umożliwiać należyte wykonanie umowy. Co do zasady rażąco niska cena odnosi się więc do całości wynagrodzenia, w pewnych przypadkach jednak przepisy PZP regulują również materię istotnych części składowych ceny.

W świetle przywołanego przepisu kluczowe znaczenie dla określenia czy element składowy ceny może być analizowany pod kątem przesłanek rażąco niskiej ceny, ma ustalenie, czy ten składnik cenowy jest istotny.

Wobec braku ustawowej definicji pojęcia „istotna” – koniecznym jest odwołanie się słownikowego pojęcia tego wyrazu.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, słowo „istotny” oznacza „1. główny, podstawowy; 2. duży, znaczny; 3. rzeczywisty, prawdziwy” (Słownik języka polskiego wydawnictwa PWN, www.sjp.pwn.pl) oraz „taki, który ma duże znaczenie lub duży wpływ na coś” (Wielki słownik języka polskiego PAN, www.wsjp.pl).

Podstawowymi kryteriami, które determinują możliwość analizowania składników w cenie ofertowej pod kątem rażąco niskiej ceny, są zatem okoliczności takie jak: czy dany składnik stanowi znaczącą część całej ceny ofertowej, czy stanowi element grupy robót i jako element grupy robót winien być analizowany, czy miał on istotny wpływ na tę cenę oraz na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, za okoliczności wskazujące na istotność części składowych ceny ofertowej uznaje się:

- Udział wartościowy w przedmiocie zamówienia „(...) istotnymi są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których – ze względu na ich merytoryczne znaczenie – zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości.” (Wyrok KIO z 18 stycznia 2019 r., KIO 2678/18 oraz z 29.06.2022 r., KIO 1543/22).
- Udział badanego składnika w całej cenie ofertowej lub wpływ na wynik postępowania: „(...) Przepisy p.z.p. pojęcia „istotnej” części składowej ceny nie definiują. Za podstawowe kryteria determinujące możliwość badania składnika ceny ofertowej pod kątem rażąco niskiej ceny winny być uznane okoliczności takie jak to, czy badany składnik stanowi znaczącą część całej ceny ofertowej lub też czy składnik ten miał duży wpływ na ww. cenę oraz na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.” (Wyrok KIO z 19.02.2024 r., KIO 241/24).

Ponadto, jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza: „nie ma powodu badania każdego składnika cenowego w sytuacji, kiedy jest niższy od cen podanych przez innych wykonawców, lecz gdy wycena danego elementu (zgodnie z art. 224 ust. 1 p.z.p. – istotnej części składowej) jest na tyle niska, że ma istotny wpływ na zaniżenie ceny całkowitej bądź gdy wycena danego elementu (składnika ceny) wskazuje na wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia. Oczywiście jest, że zawsze będą pojawiały się różnice w wycenie, wynikające przede wszystkim z walki konkurencyjnej.” (wyrok KIO z 27.12.2023 r., KIO 3698/23). Reasumując, „rażąco niska cena” odnosi się do całkowitej ceny oferty, a nie do pojedynczych, ewentualnie zaniżonych pozycji kosztorysu, chyba że zaniżenie dotyczy istotnych części składowych oferty, które wpływają na nierealność ceny całkowitej.

1. W zakresie rzekomego zarzutu zaniechania wezwania wykonawcy

Przedsiębiorstwa Drogowo- Mostowego „DROMOS” Sp. z o.o. z siedzibą w Kartuzach (ul. Gdańska 26, 83-300 Kartusy dalej jako: „DROMOS”) do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny istotnych części składowych oferty złożonej w ramach Części nr 10 postępowania, w szczególności w zakresie pozycji nr 7 kosztorysu ofertowego (utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5), pomimo że cena zaoferowana w tej pozycji budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający nie podziela poglądu odwołującego, że wartość pozycji 7 kosztorysu ofertowego – Utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5 o grubości warstwy po zagęszczeniu średnio 10 cm - pobocza gruntowe o szerokości 1,5 m - stanowi istotną część składową ceny oferty (o której mowa powyżej), determinującą możliwość wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia określonymi w SWZ, w tym w opisie przedmiotu zamówienia i wzorze umowy. Zgodnie z kosztorysem inwestorskim udział procentowy poz. 7 w całkowitej wartości kosztorysowej wynosi jedynie 9,49%.

W związku z tym, że przedmiotem zamówienia jest modernizacja drogi, to rzetelność i poziom wyceny robót bitumicznych, a nie wykonania poboczy, stanowi o realności realizacji zamówienia zgodnie z warunkami określonymi przez zamawiającego. Niższa, w stosunku do ofert pozostałych wykonawców, wartość poz. 7 w kosztorysie ofertowym wykonawcy Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowego „DROMOS” Sp. z o.o. nie ma znaczącego wpływu na cenę całej oferty, a tym samym na możliwość należytej realizacji zamówienia przez wykonawcę.

Ponadto wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. w latach 2023 – 2025 wykona na rzecz zamawiającego, w sposób zgodny z warunkami zamówienia, wiedzą techniczną i sztuką budowlaną 13 zadań polegających na modernizacji dróg administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, co dodatkowo przemawia za tym, że cena oferty wykonawcy złożona w przedmiotowym postępowaniu została skalkulowana prawidłowo z uwzględnieniem wszystkich wymagań realizacyjnych.

2. W zakresie rzekomego zarzutu zaniechania wezwania wykonawcy STRABAG Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie (ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków; dalej jako: „STRABAG”) do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny istotnych części składowych oferty złożonej w ramach Części nr 10 postępowania, w szczególności w zakresie pozycji nr 3 kosztorysu ofertowego (wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3), pomimo że cena zaoferowana w tej pozycji budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W ocenie zamawiającego, przedmiotowy zarzut odwołującego jest całkowicie bezzasadny.

Analiza ceny jednej pozycji nr 3 - Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3 -

średnia grubo warstwy po zagęszczeniu 3cm (75 kg/m²) – bez analizy całej grupy robót, jaką są roboty bitumiczne (poz. od 1 do 5) lub przynajmniej wykonania warstw bitumicznych (poz. 3 i 5) jest całkowicie nieuzasadnione i w żaden sposób nie pozwala na ocenę możliwości, czy też braku możliwości wykonania przedmiotu zamówienia za ceny wskazane w ofercie wykonawcy.

W przedmiotowym postępowaniu w części 10, roboty bitumiczne stanowią ok. 80 % całkowitej ceny kosztorysowej. Na etapie badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu, zamawiający dokonując analizy cen złożonych w kontekście ewentualnej rażąco niskiej ceny, oprócz sprawdzenia czy ceny ofert nie są niższe o więcej niż 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert i od wartości zamówienia, przeanalizował wycenę robót bitumicznych (poz. od 1 do 5) w ofertach wykonawców, jako grupy robót mającej zasadniczy wpływ na realizację zamówienia (w tym wykonanie warstw bitumicznych - poz. 3 i 5).

Nr oferty Nazwa wykonawcy: Cena oferty (netto) (PLN) Wartość robót bitumicznych (netto) (poz. od 1 do 5) (PLN)
Wartość warstw bitumicznych (netto) (poz. 3 i 5) (PLN)

2 Mabau Polska sp. z o. o. 4 884 738,22 4 020 278,22 3 848 140,02

3 COLAS Polska Sp. z o.o. 4 046 807,97 3 263 677,04 3 119 443,84

4 Przedsiębiorstwo Drogowo-

Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. 3 294 450,45 2 932 288,45 2 822 392,45

5 POL-DR G S.A. 3 653 998,04 3 009 294,34 2 850 839,79

10 Firma Budowlano – Drogowa MTM SA 3 631 324,75 2 908 549,75 2 740 193,75

12 STRABAG Sp. z o.o. 3 544 827,95 2 719 091,15 2 299 129,35

14 Kruszywo Sp. z o.o. 3 792 277,20 3 124 834,10 2 955 194,10

Udział robót bitumicznych w cenie oferty wykonawców:

Nr oferty Nazwa wykonawcy: Procentowy udział ceny za wykonanie robót bitumicznych w cenie oferty (poz. od 1 do 5)

Procentowy udział ceny za wykonanie warstw bitumicznych w cenie oferty (poz. 3 i 5)

2 Mabau Polska sp. z o. o. 82,30 78,78

3 COLAS Polska Sp. z o.o. 80,65 77,08

4 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. 89,01 85,67

5 POL-DR G S.A. 82,36 78,02

10 Firma Budowlano – Drogowa MTM SA 80,10 75,46

12 STRABAG Sp. z o.o. 76,71 64,86

14 Kruszywo Sp. z o.o. 82,40 77,93

Udział robót bitumicznych w cenie oferty w średniej arytmetycznej cen za wykonanie robót bitumicznych wszystkich wykonawców

Nr oferty Nazwa wykonawcy: Procentowy udział ceny za wykonanie robót bitumicznych w średniej arytmetycznej cen za wykonanie robót bitumicznych wszystkich wykonawców (poz. od 1 do 5)

Procentowy udział ceny za wykonanie warstw bitumicznych w średniej arytmetycznej cen za wykonanie warstw bitumicznych wszystkich wykonawców (poz. 3 i 5)

2 Mabau Polska sp. z o. o. 128,05 130,54

3 COLAS Polska Sp. z o.o. 103,95 105,82

4 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. 93,39 95,75

5 POL-DR G S.A. 95,85 96,71

10 Firma Budowlano – Drogowa MTM SA 92,64 92,95

12 STRABAG Sp. z o.o. 86,60 77,99

14 Kruszywo Sp. z o.o. 99,53 100,25

Z powyższego wynika, że wartość robót bitumicznych, w których zakres wchodzi wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3 – poz. 3 kosztorysu ofertowego, jak i wartość robót związanych z wykonaniem warstw bitumicznych, jest porównywalna w ofertach wykonawców (z wyłączeniem oferty nr 2 – rażąco wysokiej w stosunku do pozostałych ofert) i stanowi znaczący udział w cenie całej oferty.

Niższa wycena robót z poz. 3 w ofercie STRABAG Sp. z o.o. niż w ofertach innych wykonawców nie powoduje, że cena za wykonanie robót bitumicznych lub samych warstw bitumicznych jest rażąco niska i nie budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przez wykonawcę przedmiotu zamówienia

Analiza ceny poz. 3 kosztorysu ofertowego - wykonania warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3, bez uwzględnienia ceny całej grupy robót, tj. robót bitumicznych lub przynajmniej ceny za wykonania warstw bitumicznych i dowodzenie, że niska (w stosunku do cen innych wykonawców) cena poz. 3 uniemożliwia należyte wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami realizacji, biorąc pod uwagę porównywalność cen robót bitumicznych w ofertach wykonawców oraz porównywalny udział cen za roboty bitumiczne w cenach ofert, jest w

ocenie zamawiającego całkowicie bezzasadne.

W związku z tym, że zarzut wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o. z siedzibą w Kartuzach w ramach Części nr 10 przedmiotowego postępowania, pomimo że oferta ta zawiera istotne części składowe wycenione rażąco nisko, co uniemożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami, ma charakter wynikowy, z uwagi na nietrafno zarzutu z pkt 1, również on zasługuje na oddalenie.

Jak zostało wykazane, żaden z zarzutów w odwołującego nie zasługuje na uwzględnienie, w związku z powyższym zamawiający wniosł o oddalenie odwołania w całości.

20 maja 2026 r. przystępujący Dromos złożył pisemne stanowisko z wnioskami dowodowymi:

Wniósł o:

1. oddalenie odwołania w całości;

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z:

a) zapytania nr 3, zmiana nr 2-5 z dnia 10.03.2026 r., w celu wykazania faktu dopuszczenia przez zamawiającego zastosowania destruktu bitumicznego do wykonania poboczy,

b) kalkulacji wygenerowanej w programie kosztorysowym Norma oraz kalkulacji własnej (opartej na rzeczywistym doświadczeniu wykonawczym oraz kosztach realizacyjnych) – w celu wykazania, że stawka 2,90 zł/m² nawierzchni poboczy jest stawką racjonalną i uzasadnioną ekonomicznie,

c) wykazu poboczy – w celu wykazania powierzchni poboczy, których utwardzenie stanowi przedmiot zamówienia, ilości materiału potrzebnej do utwardzenia, poprawności wyliczenia ceny przez przystępującego,

d) sprawozdania z badania oznaczania właściwości fizycznych warstwy asfaltowej z dnia 18.12.2025 r. próbka 1 i 2 oraz sprawozdanie nr 013.23 z badania oznaczania właściwości fizycznych warstwy asfaltowej z dnia 12.09.2023 r. – w celu wykazania gęstości materiałów, ilości materiału koniecznego do utwardzenia poboczy, ilości materiału możliwego do pozyskania z frezowania, braku konieczności dokupienia materiału do utwardzenia poboczy,

e) referencje z dnia 15.04.2026 r. – w celu wykazania prawidłowego wykonania przedmiotu innego zamówienia przy pomocy tej samej technologii, faktu, iż ilość materiału uzyskanego z frezowania była wystarczająca i nie było konieczności zakupu kruszywa,

f) kosztorysu ofertowego złożonego w postępowaniu Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 228 na odcinku Sulęcyno - Węsiory w km 24+494 ÷ 29+896 – w celu wykazania, że przystępujący stosuje stawkę 2,90 zł/m², cena zaproponowania przez przystępującego pozwala na wykonanie przedmiotu zamówienia,

1. Zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 Pzp

Przystępujący podniósł, że nie istniały obiektywne przesłanki uzasadniające wszczęcie procedury wyjaśniającej na podstawie art. 224 ust. 1, zatem zarzut naruszenia tego przepisu jest niezasadny.

a) Brak obowiązku wezwania do wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy

W treści art. 224 ust. 1 ustawy ustawodawca ustanawia dla zamawiającego generalne uprawnienie żądania wyjaśnień w każdym przypadku, gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej możliwość wezwania wykonawcy do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sytuacji opisanej w art. 224 ust. 1 ustawy jest uprawnieniem a nie obowiązkiem zamawiającego.

Powyższe stanowisko potwierdzają liczne orzeczenia Izby, w tym wyrok z dnia 24 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 36/22.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem odwołującego, jakoby przesłankę tę należało rozpatrywać w kategoriach obiektywnych, w oderwaniu od uznaniowości zamawiającego.

We wskazanym wyżej wyroku Izba wskazuje jednoznacznie, że: „warunkiem skorzystania z wezwania do wyjaśnień jest sytuacja, w której oferta wydaje się zamawiającemu rażąco niska. Punktem odniesienia są występujące u zamawiającego (a nie u konkurenta) podejrzenia zaoferowania ceny rażąco niskiej. Tylko w takiej sytuacji uprawnienie do wezwania do wyjaśnień staje się obowiązkiem zamawiającego. Wymaga również podkreślenia, że przepisy ustawy posługują się pojęciami nacechowanymi elementami subiektywnymi, odwołują się do "wątpliwości zamawiającego", czy wskazują, że "cena wydaje się rażąco niska". Nie jest więc tak, że zamawiający w każdym przypadku zobowiązany jest do przeprowadzenia procedury wyjaśniającej kalkulację oferty. Jest to konieczne w sytuacji pojawienia się wątpliwości zamawiającego. Jeżeli ocena danych prowadzi do wniosków, że wystąpiły obiektywne przesłanki potwierdzające prawidłowość kalkulacji, zamawiający nie ma obowiązku wzywania do wyjaśnień”.

Podkreślenia wymaga, że w cytowanym wyżej orzeczeniu o sygn. akt KIO 36/22 Izba wyraźnie stwierdziła: „W okolicznościach sprawy to nie zamawiający ma wątpliwości co do stawek zaoferowanych przez przystępującego, a wątpliwości te posiada odwołujący, co z uwagi na realia rywalizacji rynkowej obydwu wykonawców wydaje się uzasadnione. Nie jest jednak uzasadnionym, aby tego typu wątpliwości przerzucać na zamawiającego i wymagać od niego, aby korzystał z przysługujących mu uprawnień wyłącznie w celu usunięcia wątpliwości podmiotów ubiegających

się o zamówienie, które w przeciwieństwie do zamawiającego nie są związane zasadą bezstronności i obiektywizmu".

Stanowisko wyrażone w cytowanym wyżej orzeczeniu nie jest poglądem odosobnionym i znajduje potwierdzenie w wielu innych orzeczeniach Izby, w tym w wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 3497/22, w wyroku z dnia 9 lipca 2025 r., sygn. akt KIO 2255/25 czy wyroku z 12 lipca 2024 r., sygn. akt KIO 2152/24, wyroku z dnia 2 listopada 2023 r., sygn. akt KIO 3095/23.

Zamawiający nie ma obowiązku wzywania wykonawców do wyjaśnień w sytuacji, gdy w jego ocenie zaproponowana cena nie budzi wątpliwości.

Zamawiający dokonał analizy ofert i uznał, że wybrana oferta nie wydaje się rażąco niska ani nie budzi jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w związku z czym zarzuty odwołującego są niezasadne.

b) Brak spełnienia przesłanek wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ust. 1

Ciężar wykazania, że przesłanki wskazane w art. 224 ust. 1 ustawy zaistniały i zamawiający miał obowiązek wezwać przystępującego do złożenia wyjaśnień jest po stronie odwołującego. Potwierdza to chociażby wyrok z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 3380/22, wyrok z 15 lipca 2024 r., sygn. akt KIO 2164/24, wyrok z dnia 16 lutego 2024, sygn. akt KIO 307/24.

Tymczasem odwołujący nie wykazał, by istniały podstawy do uznania, że zaproponowana przez przystępującego cena była rażąco niska lub istniały wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia.

Powołał wyrok z dnia 30 grudnia 2023 r., sygn. akt KIO 3393/22

W przedmiotowym postępowaniu zamawiający dopuścił możliwość zastosowania destruktu bitumicznego do wykonania poboczy.

Jak odwołujący sam wskazał w treści odwołania, zamawiający w odpowiedzi na pytanie nr 100 – w dokumencie Zapytania nr 3 z dnia 10.03.2026 r. – udzielił odpowiedzi dopuszczającej destruk bitumiczny do wykonania poboczy.

Dowód: zapytania nr 3, zmiana nr 2-5 – w aktach postępowania

Fakt, że wcześniejsza odpowiedź zamawiającego była inna nie może mieć znaczenia, gdyż po pierwsze późniejsze zmiany i wyjaśnienia mogą zmieniać wcześniejsze i nie ulega wątpliwości, że gdy to nastąpi, zastosowanie powinny mieć późniejsze wyjaśnienia lub zmiana SWZ. Ponadto niekwestionowaną zasadą w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego jest tłumaczenie wszelkich niejasności w treści dokumentacji na korzyść wykonawców. Tak wskazano między innymi w wyroku KIO z 14.09.2022 r., sygn. akt KIO 2249/22.

Zamawiający w odpowiedzi na pytanie nr. 100 wskazał wyraźnie, że dopuszcza destruk bitumiczny do utwardzania poboczy. Wykonawcy mieli uzasadniony powód, by w oparciu o odpowiedź na to pytanie, kalkulować swoją ofertę z założeniem, że tego typu materiał jest dopuszczalny.

Odwołujący, dokonując analizy cen ofertowych przystępującego, przedstawił porównania odnoszące się wyłącznie do postępowań, w których zamawiający nie dopuszczał zastosowania destruktu bitumicznego pozyskanego podczas frezowania nawierzchni do wykonania poboczy z kruszywa łamanego, pomijając jednocześnie postępowania, w których zastosowanie takiego materiału było wyraźnie dopuszczane. Takie selektywne przedstawienie materiału dowodowego prowadzi do błędnych wniosków i ma charakter wprowadzający w błąd.

W konsekwencji dowody przedstawione w załącznikach nr 3–5 do odwołania należy uznać za niemiarodajne i niemające żadnej wartości dowodowej dla oceny realności zaoferowanej przez przystępującego ceny, albowiem opierają się na porównaniu postępowań o odmiennych warunkach technologicznych i materiałowych. Jednocześnie argumentacja odwołującego zdaje się błędnie zakładać, że do wykonania poboczy konieczne jest stosowanie wyłącznie kruszywa łamanego pochodzącego ze skały litej, co pozostaje sprzeczne z warunkami tego postępowania.

Nieprawdziwy pozostaje również zarzut dotyczący rzekomo rażąco niskiej ceny wykonania poboczy z wykorzystaniem destruktu bitumicznego. Na potwierdzenie realności zaoferowanej ceny 2,90 zł/m² przystępujący przedłożył szczegółowe kalkulacje sporządzone dwiema niezależnymi metodami, tj.:

- kalkulację wygenerowaną w programie kosztorysowym Norma,
- kalkulację opartą na rzeczywistym doświadczeniu wykonawczym oraz kosztach realizacyjnych.

Obie metody potwierdzają prawidłowość oraz ekonomiczną zasadność przyjętej wyceny w kwocie 2,90 zł/m².

Dowód: kalkulacja wygenerowana w programie kosztorysowym Norma

kalkulacja własna (opartą na rzeczywistym doświadczeniu wykonawczym oraz kosztach realizacyjnych).

Za bezzasadny należy także uznać zarzut dotyczący niewystarczającej ilości destruktu bitumicznego pozyskanego podczas remontu dla potrzeb wykonania poboczy na odcinku DW 468 od km 274+980 do km 279+990. Odwołujący nie wskazał skąd uzyskał dane do swoich obliczeń zawartych na str. 10 odwołania, liczby przedstawione tam przez odwołującego są jego założeniami, nie popartymi żadnymi dowodami, dlatego nie można uznać tych wyliczeń za rzetelne.

Przystępujący przedłożył szczegółowe zestawienie istniejących poboczy opracowane na podstawie pomiarów z terenu

budowy, z którego wynika, iż ich łączna powierzchnia wynosi 12 444 m².

Dowód: wykaz poboczy

Zapotrzebowanie materiałowe dla wykonania poboczy o grubości 10 cm, przy gęstości destruktu zagęszczonego wynoszącej 1,9 t/m³ wynosi:

$$12444\text{m}^2 \cdot 0,1\text{m} \cdot 1,9\text{t/m}^3 = 2364 \text{ tony}$$

Natomiast ilość destruktu bitumicznego pozyskanego podczas frezowania nawierzchni o powierzchni 12 840 m² (powierzchnia wskazana w kosztorysie ofertowym zamawiającego), przy głębokości frezowania 0,08 m i gęstości wbudowanej mieszanki mineralno-asfaltowej 2,45t/m³ wynosi:

$$12\,840\text{m}^2 \cdot 0,08\text{m} \cdot 2,45\text{t/m}^3 = 2413 \text{ ton}$$

Powyższe wyliczenia jednoznacznie potwierdzają, że ilość materiału pozyskanego z frezowania jest wystarczająca do wykonania przewidzianego zakresu poboczy.

Gęstość mieszanki mineralno-asfaltowej występującej w istniejącej nawierzchni jest wyższa o około 25% od gęstości zagęszczonego destruktu bitumicznego stosowanego do wykonania poboczy, co odwołujący pominął w swoich obliczeniach. Analogiczna zależność występuje również pomiędzy skalą litą a kruszywem po jej rozdrobnieniu.

Dowód: sprawozdania z badania oznaczania właściwości fizycznych warstwy asfaltowej z dnia 18.12.2025 r. próbka 1 i 2 sprawozdanie nr 013.23 z badania oznaczania właściwości fizycznych warstwy asfaltowej z dnia 12.09.2023 r.

Wyniki badań laboratoryjnych znalazły również potwierdzenie w praktyce wykonawczej podczas realizacji zadania pn. „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 228 na odcinku Sulęczyno – Granica RDW”, gdzie zastosowane rozwiązanie technologiczne zostało skutecznie wykonane i zweryfikowane w warunkach rzeczywistych. Przystępujący realizował to zamówienie stosując tę samą technologię i zamówienie zostało wykonane prawidłowo, nie jest więc prawdą, jakoby ilość pozyskanego materiału była niewystarczająca.

Dowód: referencje z dnia 15.04.2026 r.

Z powyższego wynika, że zastosowanie destruktu bitumicznego pochodzącego z frezowania nawierzchni nie wymaga zakupu dodatkowego materiału, więc sposób obliczenia ceny za wykonanie poboczy zastosowany przez przystępującego jest prawidłowy.

Nieprawdziwe są twierdzenia odwołującego, jakoby nawet przy zastosowaniu destruktu bitumicznego cena zaproponowana przez DROMOS była zbyt niska.

Zamawiający pozostaje w posiadaniu ofert złożonych przez firmę DROMOS w poprzednich postępowaniach, w których cena wykonania poboczy również wynosiła 2,90 zł/m². Co istotne, zadania te zostały wykonane należyście oraz zgodnie z wymaganiami zamawiającego, w szczególności:

- „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 228 na odcinku Granica RDW – Sulęczyno w km

18+944 – 23+087 oraz w km 23+338 – 24+494”, zrealizowana w 2025 r.,

- rozszerzenie zadania pn. „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 228 na odcinku Sulęczyno – Węsiory w km 24+494 – 29+896”, ukończone w bieżącym roku.

W obu wskazanych postępowaniach firma DROMOS oferowała wykonanie poboczy za cenę 2,90 zł/m², a realizacja robót przebiegała prawidłowo i bez zastrzeżeń ze strony zamawiającego.

Dowód: kosztorys ofertowy złożony w postępowaniu Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 228 na odcinku Sulęczyno - Węsiory w km 24+494 ÷ 29+896 .

referencje z dnia 15.04.2026 r.

Nie ulega zatem wątpliwości, że jest możliwe wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów za cenę zaoferowaną przez przystępującego.

Przystępujący wskazał, że cena za utwardzenia poboczy stanowi jedynie niewielką część ceny za wykonanie całego przedmiotu zamówienia tj. 1,3%. Dlatego nie można uznać, że jest to istotna część składowa ceny. Jakiegokolwiek uchybienia w obliczeniu ceny tej części przedmiotu zamówienia nie mają istotnego wpływu na całkowitą cenę, a tym samym na możliwość wykonania przedmiotu zamówienia.

Odwołujący nie wykazał, by zaoferowana przez przystępującego cena była rażąco niska lub budziła wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia.

Zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 ustawy

Zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 ustawy ma charakter wtórny i pochodny wobec zarzutu z art. 224 ust.1 ustawy. Jeśli brak było podstaw do wezwania DROMOS do wyjaśnień, to wybór oferty przystępującego był dokonany prawidłowo i po stwierdzeniu, że oferta ta spełnia wymagania SWZ. Nie doszło zatem do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zatem również ten zarzut jest niezasadny.

21 maja 2026 r. odwołujący podtrzymał w całości zarzuty i wnioski zawarte w odwołaniu i wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z:

1) Kosztorysu ofertowego Strabag dla części 2 przedmiotowego postępowania;

2) Kosztorysu ofertowego Strabag dla części 3 przedmiotowego postępowania

3) Kosztorysu ofertowego Strabag dla części 5 przedmiotowego postępowania

1)-3) *na fakt: zawyżenia pozycji dotyczącej frezowania, niedopuszczalności łącznej oceny pozycji od 1 do 5;*

4) SST nr D-06.03.01 dotyczącego wykonania poboczy

Na fakt: samodzielnego charakteru zakresu robót związanych z wykonaniem poboczy, wymogów określonych przez zamawiającego w zakresie materiałów oraz ich jakości dla zakresu robót objętych pozycją nr 7;

5) Kosztorys szczegółowego porównawczego dla poz. nr 7

Na fakt: braku możliwości weryfikacji założeń przejętych przez DROMOS przy sporządzaniu kosztorysu w programie Norma

Dokonał wykładni art. 224 ust. 1 ustawy przedstawił polemikę ze stanowiskiem zamawiającego i przystępującego.

Stan faktyczny:

KIO ustaliła, że zamawiający ustalił ubruttowioną wartość zamówienia dla zadani nr 10 na kwotę 5 258 682,47 zł.

Wykonawcy na to zadanie złożyli następującego oferty:

2 Mabau Polska sp. z o. o., ul. Alternatywy 9, Szyman w, 05-532 Baniocha 6 008 228,01

3 COLAS Polska Sp. z o.o., ul. Nowa 49, 62-070 Pałędzie 4 977 573,80

4 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o., ul. Gdańska 26, 83-300 Kartuzy 4 052 174,05

5 POL-DRÓG S.A., ul. Podmiejska 2, 78-500 Drawsko Pomorskie 4 494 417,59

10 Firma Budowlano – Drogowa MTM SA, ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia 4 466 529,44

12 STRABAG Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków 4 360 138,38

14 Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia 4 664 500,96

Średnia wszystkich złożonych ofert to 4 717 651, 74 zł

Dromos w stosunku do wartości zamówienia 77,06% i do średniej 85, 89%.

Strabag w stosunku do wartości zamówienia 82, 91% i do średniej 92,42%.

Wykonawcy zaoferowali w poz. 3, 7 w poz. 1 – 5 i w poz. 3-5 następujące ceny:

2 Mabau Polska sp. z o. o. 1 276 628,22; 471 641,40; 4 020 278,22; 3 848 140,02

3 COLAS Polska Sp. z o.o. 867 963,84; 386 721, 90; 3 263 677, 04; 3 119 443, 84

4 PDM „DROMOS” Sp. z o.o. 882 501, 20; 43 587,00; 2 932 288, 45; 2 882 392,45

5 POL-DRÓG S.A. 853 455, 39; 251 451, 90; 3 009 294, 34; 2 850 839, 79

10 FBD MTM Spółka Akcyjna 894 784, 25; 300 600, 00; 2 908 549, 75; 2 740 193, 75

12 STRABAG Sp. z o.o. 322 249,50; 496 050, 12; 2 719 240,05; 2 299 093, 17

14 Kruszywo Sp. z o.o. 924 841, 60; 297 143, 10; 3124 834, 10; 2 955 194, 10

Średnia arytmetyczna wszystkich złożonych ofert:

W poz. 3 - 830 346, 29 zł. Dromos w stosunku do średniej 102, 58%, Strabag w stosunku do średniej 37, 46%

W poz. 7 – 321 027, 92 zł Dromos w stosunku do średniej 13, 58%, Strabag w stosunku do średniej 154, 52%

W sumie poz. 1 – 5 – 3 139 737, 43 zł. Dromos w stosunku do średniej 93,39%, Strabag w stosunku do średniej 86, 61%

W sumie poz. 3 i 5 – 2 956 471,01 zł. Dromos w stosunku do średniej 97, 49%, Strabag w stosunku do średniej 77,76%

Dowody odwołującego z odwołania:

Zestawienie porównawcze cen w stosunku do oferty Strabag, z zestawienia tego wynika, że poz. 3 stanowi 33,92% w stosunku do średniej złożonych ofert, poz. 6 52,90%, poz. 1 i 7 są istotnie wyższe od średniej złożonych ofert,

Zestawienie porównawcze cen w stosunku do oferty Dromos, z zestawienia tego wynika, że poz. 7 stanowi 11,87 % średniej złożonych ofert, a poz. 1 - 17, 96%

Kosztorys ofertowy DROMOS "Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 na odcinku Wejherowo - Piaśnica

7 D-06.03.01 Utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5 o grubości warstwy po zagęszczeniu średnio 10 cm – pobocza gruntowe o szerokości 1,2 m m2 10 800,00 29,84 zł 322 272,00 zł

Kosztorys ofertowy DROMOS Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 210 na odcinku 31+750 - 33+900.

10 D-06.03.01 Utwardzenie poboczy jezdni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5 o grubości warstwy po zagęszczeniu 20 cm - szerokość 1,00 m m2 4 300,00 32,55 139 965,00

Kosztorys ofertowy DROMOS Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 Zblewo – SK Twardy Dół

11 D 06.03.01 Uzupełnienie poboczy z mieszanki niezwiązanej o uziarnieniu 0/31,5 mm C90/3 do wys. 8 cm, po zagęszczeniu, szer. 0,75 m m2 3720 24,83 92 367,60

Faktura nr 940349225 z 25 marca 2026 r. z której wynika, że odwołujący nabył asfalt 35/50 w cenie jednostkowej 2520 zł za tonę

Kosztorys - pobocza z kruszywa - koszt ułożenia bez materiału

1 KNR 2-31 0114-01 0114-02 Podbudowa z kruszywa naturalnego – warstwa dolna o grubości po zagęszczeniu 10 cm

ANALOGIA ułożenie poboczy z kruszywa łamanego m2 1,000 2,450 4,61 4,61 obmiar = 1,000 m2

-- R --

1* robocizna 0,0118 r-g/m² * 32,67 zł/r-g r-g 0,0118 0,386 0,39 32,67

-- S --

2* równiarka samojezdna 74 kW (100 KM) 0,0026-10*0,0001 = 0,0016 m-g/m² * 144,18 zł/m-g m-g 0,0016 0,231 0,23 144,18

3* walec statyczny samojezdny 10 t 0,0182-10*0,0004 = 0,0142 m-g/m² * 129,06 zł/m-g m-g 0,0142 1,833 1,83 129,06

Razem koszty bezpośrednie 2,45 2,450 0,39 2,06

Jednostkowe koszty bezpośrednie 2,450 0,386 2,064

Razem z narzutami 4,61 4,610 0,73 3,88

Cena jednostkowa 4,61 0,726 3,884

Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej

AC 11W - warstwa wyrównawcza

Koszt wsadu 222,95 zł/t

Koszt wytworzenia mieszanki 48,00 zł/t

Koszt dowozu z kosztem ułożenia 34,00 zł/t

Suma 304,95 zł/t

Zysk 4,65 zł/t

Cena ofertowa MTM 309,60 zł/t

Kosztorys ofertowy Strabag „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 215 na odcinku Jastrzębia Góra - Rozewie”

53 - warstwa wiążąca z AC11W o gr.4cm (Konstrukcja ciągów pieszo-rowerowych) m² 7 896,13 48,00 zł 379 014,24

Kosztorys ofertowy Strabag "Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 na odcinku Wejherowo - Piaśnica

4 D-05.03.05A Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3 - średnia grubość warstwy po zagęszczeniu 4 cm (100 kg/m²) t 3 076,00 439,20 zł 1 350 979,20

6 D-05.03.05B Wykonanie warstwy ścieralnej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11S KR3 - grubość po zagęszczeniu 5 cm m² 32 000,00 65,47 zł 2 095 040,00

Dowody przystępującego:

wyjaśnienia treści SWZ z 10 marca 2026 r.

Pytanie nr 100:

Czy Zamawiający dopuszcza do wykonania poboczy, destruktu bitumiczny?

Odpowiedź:

Tak, Zamawiający dopuszcza destruktu bitumiczny do wykonania poboczy, ale tylko ten pozyskany z modernizacji danej części od 1 do 11 i pod warunkiem, że nie będzie on ani wymieszany z piaskiem, ani zanieczyszczony innymi materiałami, z wyłączeniem części 9, dla której w celu wykonania pobocza należy zastosować materiał zgodnie ze Specyfikacją nr D-06.03.01.

Kalkulacja w programie norma

1.d.1 KNR 2-31 0202-07 Nawierzchnia z destruktu bitumicznego - warstwa rozścielana mechanicznie - grubość po zagęszczeniu 10 cm m² ilość 12 444,000, cena 2,90zł. wartość 36 087, 60

Kosztorys ofertowy na wykonanie poboczy z destruktu bitumicznego na budowie "Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 od km 274+980 do km 279+990"

Koparka do załadunku	100	8	800	zł/dzień
Koparko-ładowarka z boczniakiem	100	8	800	zł/dzień
samochód ciężarowy 4 osiowe	100	8	800	zł/dzień
samochód ciężarowy 4 osiowe	100	8	800	zł/dzień
robocizna 6 osób x 31.50zł/h	189	8	1512	zł/dzień
razem	4712			zł/dzień

Dzienna wydajność układania destruktu bit.374 ton/dzień

Dzienna działka robocza1870 m²

koszty bezpośrednie2,52 zł/m²

zysk 15%0,38 zł/m²

razem netto2,90 zł/m²

Wykaz odcinków do wykonania poboczy DW 468, w którym wskazano kilometry poboczy określenie lewej lub prawnej strony jezdni ilość w metrach bieżących i kwadratowych oraz uwagi ze wskazaniem krawężnika, pobocza z frezu, zjazdu, przejścia dla pieszych, skrzyżowania z dokumentu tego wynika, że powierzchnia poboczy z frezem wynosi 12 444m²

Sprawozdanie z badania oznaczania właściwości fizycznych warstwy asfaltowej

Mojusz, dnia 18.12.2025

Próbka 1 Gęstość objętościowa mm-a C.1.3 ubijanie 2x50 uderzeń wg PN-EN 13108-20 PN-EN 12697-6 kg/m³ 1838

próbka 2 Gęstość objętościowa mm-a C.1.3 ubijanie 2x50 uderzeń wg PN-EN 13108-20

PN-EN 12697-6 kg/m³ 1901

Sprawozdanie nr o13.23 z badania oznaczania właściwości fizycznych warstwy asfaltowej

Mojusz, dnia 12.09.2023

Rodzaj badanej warstwy: 1- 2s

Gęstość mm-a - PN-EN 12697-5, metoda objętościowa kg/m³ 2405 -

Gęstość objętościowa mm-a C.1.2 ubijanie 2x50 uderzeń wg PN-EN 13108-20 PN-EN 12697-6, metoda B kg/m³ 2364 -

Gęstość objętościowa Wykonanej badanej warstwy warunki budowy; wbudowana warstwa nawierzchni PN-EN 12697-6, metoda B kg/m³ 2346 -

Rodzaj badanej warstwy: 3- 2w

Gęstość mm-a - PN-EN 12697-5, metoda objętościowa kg/m³ 2479 -

Gęstość objętościowa mm-a C.1.3 ubijanie 2x75 uderzeń wg PN-EN 13108-20 PN-EN 12697-6, metoda B kg/m³ 2383 -

Gęstość objętościowa Wykonanej badanej warstwy warunki budowy; wbudowana warstwa nawierzchni PN-EN 12697-6, metoda B kg/m³ 2350 -

Referencja Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku z 15 kwietnia 2026 r. potwierdza należyte wykonanie modernizacji DW nr 228 na odcinku Granica RDW - Sulęczyno w km 18+944 _ 23+087 i w km 23+338-24+494, natomiast nie wynika z niej użycie destruktu.

Z kosztorysu ofertowego do opisanego wyżej zadania opracowanego przez Dromos wynika:

39 06.03.01 Uzupełnienie poboczy kruszywem łamanym śr. gr. 8cm [zakupionym i dowiezionym przez Wykonawcę] - kruszywo ze skały litej m2 13 413,86 2,90 38 900,19

Dowody odwołującego z pisma z 21 maja 2026 r.:

D-06.03.01 UMOCNIE NIE POBOCZY GRUNTOWYCH

2.2. Kruszywa stosowane do poboczy

Do wzmocnienia poboczy będzie zastosowana mieszanka kruszyw o uziarnieniu 0/31,5 mm odpowiadające wymaganiom WT-4 Mieszanki niezwiązane 2010 dla podbudowy zasadniczej. Kruszywo powinno być jednorodne bez zanieczyszczeń obcych i bez domieszek gliny.

Wymagania wobec kruszywa oparte są na klasyfikacji zgodnej z normą PN-EN 13242.

Należy stosować kruszywo ze litej skały magmowej. Wymagania wobec kruszywa przeznaczonego do wytwarzania mieszanek niezwiązanych przedstawia tabl. 1.

- KIO oceniła ten dowód jako nieprzydatny dla rozstrzygnięcia, z uwagi na to, że zamawiający jednoznacznie potwierdził na rozprawie, że odpowiedzią na pytanie 100 dopuścił zastosowanie dla poboczy destruktu bitumicznego, a przystępujący potwierdził, że w kalkulacji przyjął właśnie zastosowanie takiego materiału, tym samym załączona do SWZ STT D-06.03.01 stała się nieprzydatna dla czynienia z niej ustaleń, co do wymogów zamawiającego dla kalkulacji ceny ofertowej.

kosztorys dla poz. 7 sporządzony przez odwołującego:

1 KNR 2-31 0202-07 Nawierzchnia żwirowa - dolna warstwa jezdni rozścielana mechanicznie - grubość po zagęszczeniu 10 cmm2 12 444,000 2,780 4,74 58 984,56 obmiar = 12 444,000 m2

-- R --

1* robocizna 0,014 r-g/m2 * 31,50 zł/r-g r-g 174,2160 0,441 5 487,80 31,50

-- S --

2* walec statyczny samojezdny 10 t 0,0141 m-g/m2 * 129,06 zł/m-g m-g 175,4604 1,820 22 648,08 129,06

3* równiarka samojezdna 88 kW (120KM) 0,0027 m-g/m2 * 192,26 zł/m-g m-g 33,5988 0,519 6 458,44 192,26

Razem koszty bezpośrednie 34 594,32 2,780 5 487,80 29 106,52

Jednostkowe koszty bezpośrednie 2,780 0,441 2,339

Razem z narzutami 58 984,56 4,740 9 357,88 49 626,68

Cena jednostkowa 4,74 0,752 3,988

PODSUMOWANIE KOSZTORYSU

Razem Uproszczone Robocizna Materiały Sprzęt

Razem koszty bezpośrednie 34 594,32 5 487,80 29 106,52 \

Koszty pośrednie [Kp] 55% (R+S) 19 026,88 3 023,89 16 002,99

RAZEM 53 621,20 8 511,69 45 109,51

Zysk [Z] 10% (R+S+Kp(R+S)) 5 363,36 846,19 4 517,17

RAZEM 58 984,56 9 357,88 49 626,68

VAT 23% (R+M+S+Kp(R+S)+Z(R+S)) 13 566,45

RAZEM 72 551,01

OGÓŁEM 72 551,01

KIO pominęła dowody z kosztorysów Strabag składanych w innych postępowaniach, bo mają one dowodzić faktu rażącego zawyżenia poz. nr 1 kosztorysu dotyczącej frezowania nawierzchni asfaltowych na zimno i możliwej manipulacji ceną ofertową. Ta okoliczność faktyczna nie była podniesiona w odwołaniu, nie jest powiązana z zarzutem zaniechania wezwania do wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy, nadto odwołujący nie sformułował zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy przez zaniechanie odrzucenia oferty Strabag jako złożonej w czynnie nieuczciwej konkurencji polegającym na manipulacji ceną. Takie stanowisko odwołującego pojawia się dopiero w piśmie z 21 maja 2026 r. i stanowi niedopuszczalne w świetle art. 555 ustawy rozszerzenie zarzutów odwołania.

Rozważania Krajowej Izby Odwoławczej (KIO):

KIO dopuściła Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kartuzach, ul. Gdańska 26 w charakterze uczestnika postępowania po stronie zamawiającego.

KIO nie dopatrzyła się zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 528 ustawy, a które skutkowałyby odrzuceniem odwołania.

KIO oceniła, że odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania z art. 505 ust. 1 ustawy. Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Sam odwołujący dostrzegł, że zarówno Dromos jak i Strabag mają w swoich kosztorysach po jednej pozycji wycenionej niż niż pozostali wykonawcy i to o więcej niż 30% w stosunku do średniej pozostałych ofert. Jednak słusznie zauważył odwołujący różnica 30% w stosunku do ubruttowanej wartości zamówienia czy średniej dotyczy art. 224 ust. 2 ustawy i obligatoryjnego wezwania w przypadku zaniżenia ceny całkowitej. Natomiast ustawodawca nie poczynił żadnych założeń obligujących zamawiającego do badania istotnej części składowej ceny. Jedynym elementem, który ustawodawca wskazał to to, że badaniu może podlegać część składowa ceny pod warunkiem, że jest istotna i pod warunkiem, że wydaje się rażąco niska lub budzi wątpliwości zamawiającego.

Ustawodawca nie wyjaśnił, kiedy składowa ceny jest istotna. W orzecznictwie przyjmuje się, że jest istotna wtedy, gdy ma znaczący udział w cenie całkowitej, a więc nie jest istotną częścią składową niewielka procentowo część składowa. Tu odwołujący wskazywał na ponad 9% udział poz. 7 w cenie ofertowej. Jednak tej istotności przeczył przystępujący podnosząc, że udział tej pozycji na poziomie 9% wynika z kosztorysu inwestorskiego, który był kalkulowany przed dopuszczeniem możliwości zastosowania destruktu, który jest technologią tańszą i powoduje, że cena tej pozycji zmniejsza swój udział do około 2%.

Wprost z art. 224 ust. 6 ustawy wynika, że istotna część składowa ceny może być badana pod warunkiem, że jej zaniżenie wpływa na to, że cena całkowita staje się rażąco niska. KIO w tym składzie nie podziela stanowiska, że przy wynagrodzeniu kosztorysowym każda pozycja kosztorysowa jest istotną częścią składową ceny z uwagi na obmiarowy sposób rozliczenia. W ocenie KIO, gdyby taka była wola ustawodawcy, to rozróżniłby sposób badania ceny ofertowej z uwagi na charakter przewidzianego w danym postępowaniu wynagrodzenia. Tak nie jest, a ustawodawca nie nakazuje zamawiającym żądać wyjaśnień każdej ceny, a jedynie jej istotnych części składowych. Przy czym odrzucić można tylko taką ofertę, której cena całkowita jest ceną rażąco niską, w tym także w sytuacji, gdy to istotna część składowa ceny spowodowała rażące zaniżenie całości ceny. KIO niewątpliwie dostrzega, że proces budowlany to uporządkowany ciąg czynności, podobnie jak postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jednak to nie oznacza w ocenie KIO, że każda pozycja kosztorysowa musi być uznana istotną częścią składową. Na pewno pominięcie określonej roboty budowlanej przełoży się na osiągnięcie efektu założenia budowlanego, jednak dla kalkulacji ceny ofertowej jedne pozycje będą kluczowe i ich zaniżenie przełoży się na ogólny wynik finansowy inwestycji, inne będą miały na ten wynik wpływ marginalny. W tym przypadku w ocenie KIO o istotności składowej ceny może przesądzać ryzyko błędu w wycenie. Jeśli chodzi o istotne składowe ceny w ramach wynagrodzenia kosztorysowego, to są to ceny, których wielkościowy udział jest największy, albo wykazują dużą pracochłonność, której zaniżenie może rzutować na możliwość wykonania zamówienia, albo wiążą się z dużą niepewnością warunków gruntowych i mogą generować koszty z uwagi na zbyt niskie wartości przyjęte do przedmiarów w stosunku do rzeczywistych ilości ujawnionych w trakcie prac. Natomiast nie jest tak, jak próbował KIO przekonać odwołujący, że każda pozycja jest istotną częścią składową, bo jest elementem ceny kosztorysowej, albo z uwagi na to, że jest logicznym i koniecznym elementem do wykonania roboty budowlanej z uwagi na ciąg technologiczny wykonywanych prac.

Zdaniem KIO w tej sprawie nie było dostatecznych dowodów na to, że poz. 7 jest istotną częścią składową ceny.

Nadto KIO dostrzegła, że argumentacja odwołującego i przedstawione przez niego dowody są niespójne: kosztorysy ofertowe DROMOS wskazują na ceny 24, 83 zł, 29,84 zł. i 32,55 zł., a kalkulacje 4,61 zł i 4,74 zł. W ocenie KIO jednoznacznie zostało na rozprawie wyjaśnione przez zamawiającego, że zezwolił on na wycenę wykonania poboczy z zastosowaniem destruktu. Odwołujący przy odwołaniu powołał kalkulację własną, z której wynika, że koszt wykonania

poboczy bez kosztu materiału musi wynosić minimum 4,61, a następnie przedstawił w piśmie z 21 maja 2026 r. kalkulację, z której wynika, że koszt wykonania tej pozycji wraz z materiałem z wykorzystaniem destruktu wynosi 2,78, a wraz z narzutami 4,74. Wartości te jednak zbliżają się bardziej do kalkulacji przystępującego, niż średniej złożonych ofert, która według wyliczeń odwołującego wynosiła 24,44 zł. Nawet gdyby jedynie na potrzeby tej argumentacji uznać, że wyliczenie odwołującego jest prawidłowe, to potencjalne niedoszacowanie tej pozycji wyniosłoby 27 655, 20 zł ($4,74 - 2,90 = 1,84 \times 15030 \text{ m}^2$). To w ocenie KIO nie wpłynęłoby w istotny sposób na cenę całkowitą oferty i w ocenie KIO nie powodowałoby braku możliwości wykonania zamówienia. KIO uznała też, że przedstawione przez odwołującego dowody z kosztorysów ofertowych DROMOS z innych postępowań bez znajomości wymagań zamawiających dla tych pozycji, nie mogą stanowić dowodu na to, że w tym postępowaniu doszło do rażącego zaniżenia tej pozycji. Dromos przedstawił dowody przeciwnie, że tam, gdzie ten sam zamawiający dopuścił zastosowanie destruktu, Dromos zaoferował taką samą cenę, jak w tym postępowaniu i realizował przedmiot zamówienia w sposób należyty. Odwołujący podnosił też, że przystępujący ustalił cenę jednostkową z założeniem mniejszej powierzchni poboczy do wykonania, co miałoby stanowić o nieprawidłowej kalkulacji. W ocenie KIO tak nie jest, bo dostrzec należy, że sposób kalkulacji ceny jednostkowej zależy od różnych sposobów kalkulacji według KNR, innych publikatorów nakładów rzeczowych, stosowanych analogii czy kalkulacji własnych. Natomiast przystępujący skalkulowaną cenę jednostkową przeliczył przez wymaganą ilość 15 030 m², a zatem nie zmienił ilości obmiarowej wynikającej z przedmiaru. Przechodząc przesłanki wydaje się rażąco niska, to o ile na pierwszy rzut oka w porównaniu z innymi wykonawcami cena ta mogła wydawać się rażąco niska, tylko, co słusznie podnosił zamawiający, nie jest tak, że zamawiający nie korzysta dla badania ofert z posiadanych informacji z innych postępowań. W tym postępowaniu zamawiający miał wiedzę po pierwsze, kto zadał pytanie o możliwość stosowania destruktu, po drugie, że przystępujący już wykorzystywał destruktu do wykonywania poboczy i wówczas zaoferował zbliżoną cenę. Zatem w tym kontekście cena przystępującego nie musiała wydawać się zamawiającemu rażąco niska ani budzić jego wątpliwości, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia. Z tego względu KIO nie znalazło podstaw do uwzględnienia odwołania w zakresie oferty Dromos i uznało, że zamawiający prawidłowo ocenił brak podstaw do wzywania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w odniesieniu do składowej ceny w poz. 7. W przypadku poz. 3 Strabag faktycznie ma tę pozycję niższą od pozostałych wykonawców, a sama pozycja pod względem wielkości jest drugą pod względem wielkości w tym kosztorysie. Jednak po przeanalizowaniu całości kosztorysu KIO dostrzegła, że Strabag wycenił bardzo wysoko pozycję 1 i 7, co powoduje, że nie można uznać, że cała oferta nie została skalkulowana w sposób umożliwiający wykonanie przedmiotu zamówienia. Istotna część składowa ceny podlega zdaniem KIO wyjaśnieniom tylko wówczas, jeśli jej zaniżenie powoduje, że cena całkowita oferty staje się rażąco zaniżona. W tej sprawie cena całkowita oferty nie odstawała od pozostałych złożonych ofert. Należy wziąć pod uwagę, że odwołujący w odwołaniu nie postawił zarzutu zaniechania odrzucenia oferty Strabag na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 7 ustawy z powodu manipulacji cenami w ofercie Strabag, tym samym KIO z mocy art. 555 ustawy nie była władna rozważać takich okoliczności jak podniesione w piśmie z 21 maja 2026 r. Nie można też pominąć faktu, że skoro w ocenie KIO zarzuty wobec wykonawcy wybranego się nie potwierdziły, to ewentualne niedoskonałości kalkulacji oferty wykonawcy sklasyfikowanego na drugiej pozycji nie mają wpływu na wynik postępowania, co jest warunkiem koniecznym dla uwzględnienia odwołania na podstawie art. 554 ust. 1 pkt. 1 ustawy. Skoro KIO nie uznała naruszenia przez zamawiającego art. 224 ust. 1 ustawy, to nie potwierdził się również zarzut naruszenia art. 16 pkt. 1 ustawy. Z tego względu odwołanie podlegało oddaleniu w całości.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy, a także w oparciu o przepisy § 8 ust. 21 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli odwołującego. KIO zaliczyła w poczet kosztów wpis oraz wydatki pełnomocników odwołującego z ograniczeniem do maksymalnej kwoty określonej przez rozporządzenie. Zamawiający wniosków kosztowych nie składał.

Przewodnicząca: