

WYROK

Warszawa, dnia 29 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 maja 2026 r. przez wykonawcę **BIK-Projekt sp. z o.o., ul. Meblowa 37, 18-400 Łomża**, w postępowaniu prowadzonym przez: **Powiatowy Zarząd Dróg w Kolnie, ul. Wojska Polskiego 48, 18-500 Kolno**, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: **STRABAG sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków**,
orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i:

- 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć 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) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,
- 2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem kosztów postępowania odwoławczego poniesionych 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.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 2101/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Powiatowy Zarząd Dróg w Kolnie, ul. Wojska Polskiego 48, 18-500 Kolno, prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji, postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Przebudowa z rozbudową drogi powiatowej nr 1880B ul. M. Konopnickiej w Kolnie – ETAP II”, numer referencyjny PZD.26.3.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 18.03.2026 r., nr 2026/BZP 00159579/01.

W dniu 04.05.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy BIK-Projekt sp. z o.o., ul. Meblowa 37, 18-400 Łomża (dalej: „Odwołujący”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 224 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, poprzez błędne dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty, która zawiera rażąco niską cenę, a także zaniechanie wyboru oferty Odwołującego spełniającej wymagania SWZ i niepodlegającej odrzuceniu,
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty STRABAG sp. z o.o. w sytuacji, w której z treści wyjaśnień nie wynika, aby oferta nie zawierała rażąco niskiej ceny, podczas gdy dokładna analiza złożonych dokumentów ofertowych oraz dokumentów wraz z wyjaśnieniami powinna prowadzić do wniosku, że oferta ta została złożona z rażącym zaniżeniem ceny w co najmniej piętnastu pozycjach kosztorysowych,
- 3) ewentualnie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy STRABAG poprzez sporządzenie kosztorysu i przedstawienie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2026 r. poz. 85), zwanej dalej: „uznk”, poprzez zaproponowanie wykonania zamówienia poniżej kosztów wykonania poszczególnych elementów zamówienia.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty STRABAG sp. z o.o.,
- 2) odrzucenia oferty wykonawcy STRABAG sp. z o.o. z uwagi na zaproponowanie oferty zawierającej rażąco niską cenę,
- 3) ewentualnie odrzucenia oferty wykonawcy STRABAG sp. z o.o., w sytuacji gdy wykonawca ten poprzez sporządzenie kosztorysu i przedstawienie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji proponując wykonanie zamówienia poniżej kosztów wykonania poszczególnych elementów zamówienia,
- 4) dokonania ponownej oceny ofert i wybrania oferty Odwołującego.

W dniu 08.05.2026 r. wykonawca STRABAG sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków (dalej: „Przystępujący”) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego i przedstawił swoją argumentację wnosząc o oddalenie odwołania. Izba stwierdziła, że przystąpienie zostało dokonane skutecznie.

Pismem z dnia 14.05.2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie.

Podczas rozprawy Strony i Przystępujący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny.

Przedmiotem zamówienia jest przebudowa z rozbudową drogi powiatowej nr 1880B ul. M. Konopnickiej w Kolnie – ETAP II.

W postępowaniu złożono 6 ofert. Przystępujący złożył ofertę z ceną 7.477.566,95 zł brutto, Odwołujący - 8.352.076,64 zł brutto.

Wartość szacunkowa zamówienia powiększona o VAT wynosiła 13.911.669,02 zł, natomiast średnia arytmetyczna ofert wynosiła 9.297.761,77 zł brutto. Oznacza to, że cena oferty Przystępującego była niższa od wartości szacunkowej powiększonej o VAT o ok. 46% i od średniej arytmetycznej ofert o ok. 20%. Różnica między cenami Przystępującego i Odwołującego wyniosła ok. 11%.

W dniu 08.04.2026 r. Zamawiający, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał Przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny jego oferty. W uzasadnieniu Zamawiający przytoczył art. 224 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 13.04.2026 r. Przystępujący złożył wyjaśnienia wraz z dowodami.

W dniu 28.04.2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron i Przystępującego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane zaniechanie Zamawiającego.

Ponadto Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 224 ust. 1, ust. 2, ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp:

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

przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

- 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;
- 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.
5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.
6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

- 7) została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,
- 8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 uznaje się za czyn nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Odwołujący zakwestionował w odwołaniu ceny wskazane przez Przystępującego w następujących pozycjach:

- pozycja 4 – Ręczne ścinanie i karczowanie rzadkich krzaków, podszycia oraz drzew o śr. Do 15 cm - oczyszczenie pasa drogowego 0,15,
- pozycja 13 - Mechaniczne rozebranie nawierzchni z mas mineralno – asfaltowych o grub. 6 cm,
- pozycja 14 - Mechaniczne rozebranie podbudowy z pospółki o gr. 20cm,
- pozycja 22 - Wywiezienie gruzu samochodami samowyladowczymi na odl. do 25 km,
- pozycja 28 – Zagęszczanie nasypów walcami samojezdnymi statycznymi ogumionymi; grunt sypki kat .I-II -

współczynnik zagęszczenia $J_s=1.00$,

- pozycja 29 - Koryta wykonywane mechanicznie gł. 11 cm w gruncie kat. I-II - jezdnia, drogi boczne,
- pozycja 30 - Koryta wykonywane mechanicznie gł. 13 cm w gruncie kat. I-II - chodniki,
- pozycja 31 - Koryta wykonywane mechanicznie gł. 20 cm w gruncie kat. I-II - ścieżka rowerowa,
- pozycja 32 - Koryta wykonywane mechanicznie gł. 38 cm w gruncie kat. I-II - zjazdy,
- pozycja 33 - Profilowanie i zagęszczanie podłoża wykonywane ręcznie w gruncie kat. II-IV pod warstwy konstrukcyjne nawierzchni,
- pozycja 43 - Ława betonowa z oporem pod krawężniki, obrzeża i ścieki korytkowe,
- pozycja 45 - Skropienie nawierzchni drogowej asfaltem – jezdnia, drogi boczne, zjazdy asfaltowe,
- pozycja 55 - Wykonanie nasadzeń drzew liściastych gatunku: lipa kolumnowa - obwód pnia na wys. 100 cm równy 10-12 cm,
- pozycja 62 - Ścianka żelbetowa prefabrykowana

Odwolujący porównał ww. ceny do własnej wyceny oraz do cen z bazy Sekocenbud. Jedynie w stosunku do trzech pozycji Odwołujący dodatkowo wskazał:

- „Znamienne jest zwłaszcza zaproponowanie wykonania ław betonowych z oporem pod krawężniki, obrzeży i ścieków korytkowych (pozycja 43 opracowania) za cenę jednostkową 22,03 zł za metr sześcienny w sytuacji, gdy sama cena betonu na rynku wynosi 250 zł za jeden metr sześcienny. Odwołujący twierdzi, że Wykonawca STRABAG Sp. z o.o. nie jest w stanie wykonać robót budowlanych określonych w tej pozycji za cenę jednostkową 22,03 zł za jeden metr sześcienny. W ocenie Odwołującego tak określona cena świadczy o jej rażąco niskim charakterze”;
- „Również np. pozycja 22 sporządzonego przez Odwołującego opracowania tj. wywiezienie gruzu samochodami samowyladowczymi na odl. do 25 km, zaproponowana przez Wykonawcę STRABAG Sp. z o.o. w cenie jednostkowej 11,37 zł za metr sześcienny jest niemożliwa do wykonania, ponieważ sam koszt utylizacji i transportu tego gruzu jest wyższy od zaproponowanej ceny a tym samym nie jest możliwe wywiezienie i utylizacja gruzu w zaproponowanej cenie. W ocenie Odwołującego tak określona cena świadczy o jej rażąco niskim charakterze”;
- „To samo dotyczy pozycji 45 tj. skropienie nawierzchni drogowej asfaltem – jezdnia, drogi boczne, zjazdy asfaltowe – ilość 26 371,2 metrów kwadratowych. Wykonawca STRABAG Sp. z o.o. zaproponował wykonanie tej części zamówienia w cenie jednostkowej 0,97 zł za jeden metr kwadratowy, w sytuacji gdy sama cena emulsji to 1,27 zł za jeden metr kwadratowy – a gdzie koszty sprzętu, robocizny i inne koszty związane z wykonaniem zamówienia”.

Przed wszystkim należy zauważyć, że w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp mowa jest o wyjaśnianiu ceny całkowitej lub istotnych części składowych ceny. W przypadku zatem kwestionowania jedynie części składowych ceny (np. cen z niektórych pozycji) konieczne jest wykazanie, że mają one charakter istotny. Przy czym, jak Izba wielokrotnie wskazywała już w swoich orzeczeniach, istotność ta może wynikać z wysokiej wartości danej pozycji w stosunku do całkowitej ceny oferty lub z tego, że pozycja ta dotyczy najbardziej znaczących elementów zamówienia - kluczowych dla jego należytego wykonania. Podobne stanowisko przyjęła Izba np. w wyroku z 29.06.2022 r. o sygn. akt KIO 1543/22, w którym stwierdzono: „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”.

W niniejszej sprawie Odwołujący nie wskazał w odwołaniu, dlaczego jego zdaniem, ceny w kwestionowanych pozycjach stanowią istotne części składowe ceny całkowitej oferty Przystępującego. Już tylko z tego powodu odwołanie musi zostać oddalone. W szczególności Izba nie może przyjąć argumentacji podniesionej w tym zakresie dopiero na rozprawie, po pierwsze dlatego, że zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie rozpoznaje zarzutów niezawartych w odwołaniu, a zarzutem są nie tylko przepisy i ogólne informacje zawarte zwykle we wstępnej części odwołania, ale także okoliczności faktyczne podniesione w jego uzasadnieniu. Odwołujący w treści odwołania w ogóle nie poruszył wątku istotności kwestionowanych pozycji, dlatego argumentacja podniesiona dopiero na rozprawie jest już spóźniona. Po drugie, nawet na rozprawie Odwołujący wywodził istotność cen w ww. pozycjach z ich niedoszacowania wobec cen z jego własnej oferty i cen rynkowych, podczas gdy, jak wskazano już wyżej, chodzi o wykazanie, że ceny w tych pozycjach mają istotną wartość na tle całkowitej ceny oferty lub dotyczą szczególnie istotnych elementów zamówienia przesądzających o jego należyтым wykonaniu. Taka argumentacja nie pojawiła się ze strony Odwołującego ani w odwołaniu, ani na rozprawie (choć w tym ostatnim przypadku i tak byłaby argumentacją spóźnioną ze względu na treść art. 555 ustawy Pzp).

Niezależnie od tego Izba poddała analizie dołączone do odwołania porównanie cen jednostkowych w ww. pozycjach w ofercie Odwołującego, Przystępującego i Sekocenbud. Pomijając to, że bazy Sekocenbud zawierają uśrednione stawki, nieuwzględniające przecież specyfiki danego wykonawcy, a z ww. analizy wynika, że w kwestionowanych pozycjach ceny Odwołującego też są w większości niższe niż ceny Sekocenbud, to przede wszystkim

analiza ta wykazała, że nawet gdyby w ww. pozycjach do oferty Przystępującego wstawić ceny jednostkowe Odwołującego, ich suma stanowiłaby niespełna 11% całkowitej ceny oferty Przystępującego. Nie jest to wielkość przesądzająca o tym, że kwestionowane w odwołaniu ceny mają charakter istotny.

Zatem podstawowym powodem, dla którego odwołanie musi być uznane za niezasadne, jest brak wykazania, że ceny w kwestionowanych pozycjach są istotnymi częściami składowymi ceny oferty Przystępującego i że ich ewentualne zaniżenie powoduje, że całkowita cena oferty musi być uznana za rażąco niską.

Ponadto należy zauważyć, że 08.04.2026 r. Zamawiający wezwał Przystępującego do wyjaśnienia całkowitej ceny oferty, a nie konkretnych pozycji składających się na tę cenę. Nie można zatem z wyjaśnień Przystępującego wyciągać wniosków co do prawidłowości wyceny określonych pozycji, skoro nie był on o taką szczegółową wycenę pytany. Hipotetycznie można byłoby skierować do Przystępującego powtórne wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących wyceny konkretnych pozycji, ale Odwołujący nie postawił w odwołaniu zarzutu polegającego na braku skierowania takiego wezwania (pomijając to, że i tak nie zachodzi przesłanka istotności tych pozycji jako części składowych ceny oferty).

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że sama różnica w cenach ofert dwóch wykonawców nie świadczy o tym, że jeden z nich zaoferował cenę rażąco niską. Jest wiedzą powszechną, że wykonawcy w różny sposób kalkulują ceny swoich ofert w zależności od dostępnych i znanych im rozwiązań technicznych, organizacyjnych, możliwości finansowych, czy warunków współpracy z dostawcami, podwykonawcami, kooperantami (w tym np. w zależności od dostępnych rabatów). Zatem samo porównanie cen wykonawców nie stanowi dowodu na to, że niższa cena jednego z nich jest ceną rażąco niską. Tymczasem w zakresie pozycji 4, 13, 14, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 55 i 62 Odwołujący oparł swoją argumentację wyłącznie na takim porównaniu, co nie jest wystarczające do uznania zasadności tak sformułowanego zarzutu.

Z kolei w przypadku poz. 22, 43 i 45 Odwołujący porównał ich ceny do cen występujących na rynku, ale nie wykazał tej „rynkowości” żadnymi dowodami w postaci np. ofert handlowych. Innymi słowy: Odwołujący nie potwierdził żadnymi dowodami, że rzeczywiście na rynku „sama cena betonu na rynku wynosi 250 zł za jeden metr sześcienny”, „sam koszt utylizacji i transportu tego gruzu jest wyższy od zaproponowanej ceny”, a „sama cena emulsji to 1,27 zł za jeden metr kwadratowy”. Tym samym ww. twierdzenia Odwołującego mają charakter gołosłowny (pomijając cały czas to, że i tak nie wykazano, że ceny w ww. pozycjach są istotnymi częściami składowymi ceny oferty Przystępującego).

Reasumując, w odwołaniu przede wszystkim nie wykazano, że kwestionowane pozycje w ofercie Przystępującego mają charakter istotnych części składowych ceny tej oferty, co jest wymogiem niezbędnym w świetle art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto brak wezwania Przystępującego do wyjaśnienia ww. konkretnych pozycji cenowych, ograniczenie się w przypadku poz. 4, 13, 14, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 55 i 62 do porównania cen do oferty Odwołującego i baz Sekocenbud i brak wykazania rynkowości podanych w odwołaniu cen dotyczących poz. 22, 43 i 45 również powodują, że odwołanie nie mogło być uznane za zasadne. Dlatego w zakresie zarzutu nr 1 i 2 zostało ono oddalone.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego czynu nieuczciwej konkurencji należy wskazać, że skoro Izba nie stwierdziła, aby Przystępujący dopuścił się zaniżenia cen w kwestionowanych w odwołaniu pozycjach, to konsekwentnie nie można stwierdzić, aby jego oferta z tego powodu mogła zostać uznana za złożoną w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.

Już tylko na marginesie Izba zwraca uwagę, że art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp odnosi się do przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zatem powołując się na tę podstawę odrzucenia oferty Odwołujący powinien wykazać ziszczenie się każdej z przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 1 lub innym tej ustawy. Tymczasem o ile Odwołujący wskazał, że za czyn nieuczciwej konkurencji uznaje zaniżenie cen w ww. pozycjach, co wg niego stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, o tyle nie wykazał, dlaczego oraz w jaki sposób zagraża lub narusza to interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Odwołujący w ogóle nie poruszył w odwołaniu tego wątku, tymczasem postępowanie przed Krajową Izbą Odwoławczą ma charakter kontrydiktoryjny i rolę Odwołującego jest wykazanie zasadności twierdzeń, które podnosi.

W świetle powyższego Izba nie znalazła także podstaw do odrzucenia oferty Przystępującego w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp.

Izba postanowiła zatem jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 ustawy Pzp.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska Stron i Przystępującego przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca

