

Sygn. akt: KIO 2175/26

WYROK

Warszawa, dnia 11 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ryszard Tetzlaff

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 9 czerwca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 maja 2026 r. przez wykonawcę: **Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia** w postępowaniu prowadzonym przez **Powiat Wadowicki - Starostwo Powiatowe w Wadowicach, ul. Stefana Batorego 2, 34-100 Wadowice**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **F.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F., ul. Zamkowa 3, 34-116 Spytkowice**

orzeka:

1. **Uwzględnić odwołanie w całości i nakazuje Zamawiającemu: Powiat Wadowicki - Starostwo Powiatowe w Wadowicach, ul. Stefana Batorego 2, 34-100 Wadowice - unieważnienie czynności z 30.04.2026 r. wyboru oferty najkorzystniejszej i nakazuje powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w ramach którego nakazuje odrzucenie oferty - F.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F., ul. Zamkowa 3, 34-116 Spytkowice na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, z uwagi na potwierdzenie się zarzutów odwołania.**

2. kosztami postępowania obciążyć Powiat Wadowicki - Starostwo Powiatowe w Wadowicach, ul. Stefana Batorego 2, 34-100 Wadowice i

2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000, 00 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) wniesioną przez wykonawcę Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia tytułem uiszczonego wpisu, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia tytułem wydatków pełnomocnika Odwołującego, kwotę 250 zł 95 gr (słownie: dwieście pięćdziesiąt złotych dziewięćdziesiąt pięć groszy) poniesioną przez Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia tytułem dojazdu na rozprawę pełnomocnika Odwołującego oraz kwotę 17 zł 00 gr (słownie: siedemnaście złotych zero groszy) poniesioną przez Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa Odwołującego;

2.2. zasądza od **Powiat Wadowicki - Starostwo Powiatowe w Wadowicach, ul. Stefana Batorego 2, 34-100 Wadowice** na rzecz **Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia** kwotę 13 867 zł 95 gr (słownie: trzynaście tysięcy osiemset sześćdziesiąt siedem złotych dziewięćdziesiąt pięć groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania, wydatków pełnomocnika Odwołującego, dojazdu na rozprawę pełnomocnika Odwołującego oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa 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.

Przewodniczący:

.....

Sygn. akt KIO 2175/26

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1743K w km od 5+524,90 do km 7+111,20 w miejscowości Nidek, Powiat Wadowicki” (numer referencyjny: NIZ.272.TP.24.2026), zostało wszczęte ogłoszeniem opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych: 2026/BZP 00153069 z 12.03.2026 r. przez: **Powiat Wadowicki - Starostwo Powiatowe w Wadowicach, ul. Stefana Batorego 2, 34-100 Wadowice** zwany dalej: „Zamawiającym”. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwana dalej: „ustawą Pzp” albo „PZP”.

W dniu 30.04.2026 r. (przy użyciu środków komunikacji elektronicznej) Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej firmy odnośnie - F.F. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F., ul. Zamkowa 3, 34-116 Spytkowice zwanej dalej: Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F. albo „Drog-Bud” albo „Przystępującym”. Drugą pozycję w rankingu zajął - Pavimental Polska Sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 32-540 Trzebinia zwany dalej: Pavimental Polska Sp. z o.o.” albo „Odwołującym”. Stwierdził: „(...) W dniu 10 kwietnia 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, wskazując ofertę wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F. Pismem z dnia 15 kwietnia 2026 r. wykonawca Pavimental Polska Sp. z o.o. wniósł odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, kwestionując czynności i zaniechania Zamawiającego dotyczące oferty wykonawcy DROG-BUD, w tymw zakresie udostępnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz oceny tychże wyjaśnień. W odpowiedzi na powyższe Zamawiający, działając w trybie samokontroli i kierując się zasadą legalizmu wyrażoną w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, w dniu 17 kwietnia 2026 r. unieważnił własną czynność wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 10 kwietnia 2026 r. i przystąpił do powtórnego badania i oceny ofert, ze szczególnym uwzględnieniem ponownej oceny wyjaśnień wykonawcy DROG-BUD w zakresie zaoferowanej ceny.

Uprawnienie Zamawiającego do unieważnienia z urzędu własnej czynności wyboru i przystąpienia do powtórnego oceny ofert znajduje pełne oparcie w utrwalonej linii orzeczniczej Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku z dnia 6 września 2024 r., sygn. akt KIO 2930/24, Izba potwierdziła, że do zakończenia postępowania, tj. do czasu zawarcia umowy, zamawiający może w ramach prowadzonego postępowania przeprowadzać czynności, dokonywać unieważnień czynności oraz powtarzać te czynności, jeżeli ich uprzednie dokonanie nastąpiło i/lub mogło nastąpić z naruszeniem przepisu ustawy Pzp, które miało i/lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania. W tym samym kierunku zmierza wyrok KIO z dnia 28 marca 2025 r., sygn. akt KIO 854/25, w którym Izba podkreśliła obowiązek korygowania przez zamawiającego własnych czynności obarczonych i/lub mogących być obciążonymi wadą i/lub wadami jako element realizacji zasady legalizmu wynikającej z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Czynność z dnia 17 kwietnia 2026 r. została zatem dokonana w celu zapewnienia, by wybór najkorzystniejszej oferty został oparty na pełnej, transparentnej i zweryfikowanej podstawie faktycznej, z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 ustawy Pzp).

W ramach powtórnego oceny ofert Zamawiający dokonał ponownej weryfikacji zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa złożonego przez wykonawcę DROG-BUD i uznał je za nieskuteczne, w konsekwencji udostępniając wyjaśnienia oraz załączniki pozostałym wykonawcom (art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Wykonawca DROG-BUD nie skorzystał przysługujących mu środków ochrony prawnej wobec powyższej czynności, w związku z czym stan udostępnienia wyjaśnień jest stanem trwałym i nie budzi wątpliwości na obecnym etapie postępowania. Powyższa czynność znajduje silne oparcie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 września 2021 r. w sprawie C-927/19, Klajpėdos regiono atliekų tvarkymo centras (EU:C:2021 : 700), w którym Trybunał wyraźnie wskazał, że instytucja zamawiająca nie może być związana samym twierdzeniem wykonawcy, że przekazane informacje są poufne, lecz ma obowiązek samodzielnej, szczegółowej i uzasadnionej oceny tego twierdzenia, z uwzględnieniem prawa pozostałych wykonawców do skutecznego środka prawnego (art. 47 Karty praw podstawowych UE). Pogląd ten został przyjęty i jest stosowany w orzecznictwie krajowym, m.in. w wyroku KIO z dnia 19 maja 2022 r., sygn. akt KIO 1 156/22, w którym Izba podkreśliła, że dopiero wykazanie przez wykonawcę — w rozumieniu art. 18 ust. 3 ustawy Pzp — iż dana informacja stanowi tajemnicę

przedsiębiorstwa, pozwala na jej utajnienie. Samo deklarowanie poufności nie spełnia tego wymogu.

Zamawiający dokonał następnie pogłębionej, ponownej oceny wyjaśnień złożonych przez wykonawcę DROG-BUD pismem z dnia 8 kwietnia 2026 r., uwzględniając całość materiału dowodowego pozostającego w dyspozycji Zamawiającego oraz wiedzę własną Zamawiającego dotyczącą kosztów typowych robót drogowych. Ocena została przeprowadzona w trybie art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, z uwzględnieniem zasady odwróconego ciężaru dowodu. Zamawiający nie wzywał Wykonawcy DROG-BUD do dodatkowych wyjaśnień. Zgodnie ze stanowiskiem Izby wyrażonym w wyroku KIO z 2025 r., sygn. akt KIO 920/25, „zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp to wykonawca ma wykazać, że cena jego oferty pozwala na należyte wykonanie zamówienia. W przepisie tym mowa jest o wykazaniu, czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska”. Standard wymaganych wyjaśnień określa wyrok KIO z dnia 14 lipca 2025 r., sygn. akt KIO 2380/25, w którym Izba wskazała, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny „muszą być konkretne, szczegółowe i poparte dowodami, wskazującymi na obiektywne czynniki pozwalające na zaoferowanie tak niskiej ceny, takie jak np. szczególna metoda wykonania zamówienia, wyjątkowo sprzyjające warunki, oryginalne rozwiązania techniczne, czy pomoc publiczna”. Wymóg spójności i rzetelności wyjaśnień potwierdza wyrok KIO z dnia 30 czerwca 2025 r., sygn. akt KIO 2157/25, w którym Izba wskazała, że wyjaśnienia powinny być „spójne, rzetelne i wykazujące w przedstawionym zakresie prawidłowość kalkulacji ceny oferty”, a po ich otrzymaniu zamawiający „musi dokonać ich rzetelnej oceny”.

Jednocześnie utrwalone orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej jednoznacznie odrzuca formalistyczne podejście do oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W wyroku z dnia 12 czerwca 2025 r., sygn. akt KIO 1909/25 i KIO 1910/25, Izba jednoznacznie wskazała, że odrzucenie oferty wyłącznie z tego powodu, iż do złożonych wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny wykonawca nie dołączył dowodów „zewnętrznych”, nie jest działaniem prawidłowym, bowiem „przy badaniu ofert pod kątem zaoferowania rażąco niskiej ceny nie chodzi wyłącznie o formalną ocenę złożonych wyjaśnień, ale przede wszystkim o zbadanie treści wyjaśnień i zweryfikowanie czy argumenty powołane przez wykonawcę potwierdzają nierynkowy charakter ceny”. Izba w przywołanym wyroku doprecyzowała, że „przepisy ustawy Pzp nie określają katalogu dowodów, które zobowiązany jest dostarczyć wykonawca składając wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny. Kluczowe jest to, aby powołana argumentacja oraz złożone dowody były adekwatne do konkretnej sytuacji i potwierdzały okoliczności powołane w wyjaśnieniach. (...) Brak dowodów zewnętrznych nie może automatycznie skutkować odrzuceniem oferty”. Otwarty katalog dowodów potwierdza również wyrok KIO z dnia 8 października 2024 r., sygn. akt KIO 3408/24, w którym Izba wskazała, że przepisy ustawy Pzp nie określają zamkniętego katalogu dowodów, które przedłożyć musi wykonawca składając wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny.

Stanowisko Izby zaprezentowane w przywołanych orzeczeniach nakłada na zamawiającego obowiązek merytorycznej, a nie formalnej, analizy treści wyjaśnień wykonawcy. Zamawiający zobowiązany jest zbadać, czy argumentacja przedstawiona w wyjaśnieniach - wraz z towarzyszącymi jej dowodami - pozwala na obalenie domniemania rażąco niskiej ceny wynikającego z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, przy czym w postępowaniu, którego przedmiotem są roboty budowlane wyceniane na podstawie przedmiaru robót/ dokumentacji projektowej, za adekwatny dowód mogą zostać uznane także kalkulacje własne wykonawcy odnoszące się do poszczególnych pozycji przedmiotu zamówienia. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku KIO z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt KIO 3041/24, w którym Izba przypominała, że wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ustawy Pzp powoduje powstanie domniemania zaistnienia rażąco niskiej ceny, które może zostać przez wykonawcę obalone poprzez złożenie konkretnych wyjaśnień popartych dowodami.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego postępowania Zamawiający, biorąc pod uwagę zakres złożonych przez wykonawcę DROG-BUD wyjaśnień oraz załączonych do nich dowodów, ustalił, że wykonawca obalił domniemanie wynikające z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp i wykazał - w sposób konkretny, spójny i poparty dowodami - iż zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską w rozumieniu art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Wykonawca wskazał obiektywne czynniki cenotwórcze właściwe dla jego przedsiębiorstwa, wynikające z jego organizacji, doświadczenia oraz specyfiki realizacji robót drogowych. Wyjaśnienia zostały zweryfikowane w oparciu o zgromadzony materiał dokumentacyjny z powtórnej oceny ofert. W konsekwencji nie zachodzi przesłanka odrzucenia oferty wykonawcy DROG-BUD na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne i prawne, w wyniku powtórnej oceny ofert za najkorzystniejszą uznano ofertę wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F., ul. Zamkowa 3, 34-116 Spytkowice, z ceną brutto 6 693 540,55 PLN oraz zaoferowaną gwarancją na roboty - 60 miesięcy. Oferta Wykonawcy uzyskała największą liczbę punktów (100,00 pkt) w przyjętych kryteriach oceny ofert, spełnia warunki udziału w postępowaniu oraz wymagania Zamawiającego określone w specyfikacji warunków zamówienia. W wyniku powtórnej oceny ofert Zamawiający ustalił, że oferta nie podlega odrzuceniu, a wykonawca nie podlega wykluczeniu z postępowania.

Powtórne badanie i ocena ofert zostały przeprowadzone w sposób transparentny, w pełnym poszanowaniu zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, z wnikliwym uwzględnieniem zarzutów podniesionych przez wykonawcę Pavimental Polska Sp. z o.o. w odwołaniu z dnia 15 kwietnia 2026 r. oraz w oparciu o aktualną i utrwaloną linię orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zamawiający wykorzystał w tym celu min. zgromadzone materiały z innych tożsamyh inwestycji, w tym inwestycji realizowanych przez Wykonawcę DROG-BUD dla tut. Zamawiającego. Konkluzją niniejszego rozstrzygnięcia jest potwierdzenie, że oferta wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F. stanowi ofertę najkorzystniejszą w niniejszym postępowaniu na podstawie wskazanego powyżej uzasadnienia faktycznego i prawnego. Tym samym Zamawiający potwierdza wybór dokonany w wyniku powtórnej oceny ofert. (...)”.

Dnia 05.05.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) odwołanie względem czynności z 30.04.2026 r. złożyła Pavimental Polska Sp. z o.o. Czynnościom i zaniechaniom czynnościom przez Zamawiającego Odwołujący stawiał zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy Drog-Bud, podczas gdy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożył wyjaśnienia, które nie wykazały, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Wskazując na powyższe, Odwołujący wnosil o uwzględnienie odwołania oraz:

- 1) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert, a w jej ramach - odrzucenia oferty wykonawcy Drog-Bud;
- 3) obciążenie kosztami postępowania Zamawiającego oraz zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwoty 10 000 zł stanowiącej koszty poniesione z tytułu wpisu, a także kwoty wskazanej przez Odwołującego na rozprawie według przedłożonych na niej dokumentów.

OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE

Pismem z 03.04.2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę Drog-Bud do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W treści wezwania Zamawiający:

- 1) poinformował wykonawcę, iż cena całkowita złożonej przez niego oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.
- 2) Wskazał, że wymaga złożenia dowodów.
- 3) Zaznaczył, że wyjaśnienia mają dotyczyć w szczególności:
 - a) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
 - b) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
 - c) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
 - d) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

- e) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- f) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- g) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;
- h) wypełniania obowiązków związanych z powierzaniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Wykonawca udzielił wyjaśnień w dniu 08.04.2026 r. Część wyjaśnień została zastrzeżona jako tajemnica przedsiębiorstwa. W dniu 10.04.2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty wykonawcy Drog-Bud jako najkorzystniejszej. W dniu 15.04.2026 r. Odwołujący wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, stawiając w nim zarzut naruszenia art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp w związku z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności udostępnienia Odwołującemu pełnych wyjaśnień rażąco niskiej ceny przedstawionych przez wykonawcę Drog-Bud, podczas gdy wykonawca Drog-Bud nie wykazał, że informacje te stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, w związku z czym Zamawiający zobowiązany był udostępnić dokumenty Odwołującemu. Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, a także udostępnienia Odwołującemu pełnych wyjaśnień rażąco niskiej ceny przedstawionych przez wykonawcę Drog-Bud.

[Postawiony został również zarzut ewentualny naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy Drog-Bud, podczas gdy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożył wyjaśnienia, które nie wykazały, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Jednakże Odwołujący wskazał, że zarzut dotyczący rażąco niskiej ceny oferty wykonawcy DrogBud ma charakter ewentualny. Odwołujący wniósł o jego rozpoznanie wyłącznie w przypadku nieuwzględnienia zarzutu numer 1 dotyczącego nieskutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Odwołujący nie dysponował bowiem pełną treścią wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę Drog-Bud. Istotną część wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w tym również zawierających dane, które stanowiły kluczowe elementy kosztowe, została objęta zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa i nie została Odwołującemu udostępniona. W konsekwencji Odwołujący nie miał możliwości przeprowadzenia pełnej, merytorycznej analizy wyjaśnień. Sprawie została nadana sygnatura akt KIO 1760/26. Pismem z dnia 17.04.2026 r. Zamawiający dokonał unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy Drog-Bud (czynności wyboru z 10.04.2026 r.) oraz przystąpił do powtórzonego badania i oceny ofert. Tego samego dnia (17.04.2026 r.) Zamawiający uznał dokonane w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny przez wykonawcę Drog-Bud zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa za nieskuteczne i następnie udostępnił Odwołującemu częściowo odtajnione wyjaśnienia wraz z załącznikami. W związku z powyższym, Odwołujący otrzymał pełne wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wykonawcy Drog-Bud.

1) Na wyjaśnienia składały się:

- a) Pismo przewodnie;
 - b) Załącznik numer 1 (nazwany „Dowody – załącznik nr 1 do wyjaśnienia”);
 - c) Załącznik numer 2 (nazwany „Różnica procentowa między kolejno złożonymi ofertami”);
 - d) Wydruki z programu ZUS – Informacje osoby ubezpieczonej dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę przeznaczonych do realizacji tego zamówienia.
- 2) W części opisowej wykonawca odwołuje się jedynie do ogólnych okoliczności, przedstawiając wyjaśnienia w sposób niespójny i chaotyczny. Przywoływane przez niego argumenty nie wskazują jednoznacznie na ich bezpośredni związek z zaproponowaną ceną.
- 3) Do wyjaśnień zostały dołączone dwa oświadczenia, nazwane przez wykonawcę „dowodami”. W istocie jednak są to oświadczenia własne wykonawcy (w większości przepisane z pisma przewodniego).
- 4) Załącznik numer 1 stanowi oświadczenie w zakresie:
- a) Zastosowanej stawki roboczogodziny oraz uwzględnienia kosztów pośrednich oraz zysku do ustalenia wynagrodzenia pracowników.
 - b) Upustów na materiały od dostawców.
 - c) Posiadania sprzętu na własność, co ma generować oszczędności.
 - d) Realizacji innych przedsięwzięć za ceny, które miały również odstawać od rynkowych.
- 5) Załącznik numer 2 stanowi obliczenie różnicy procentowej pomiędzy średnią arytmetyczną cen wszystkich złożonych ofert a ceną zaoferowaną przez wykonawcę Drog-Bud.
- 6) Do wyjaśnień załączono również wydruki z programu ZUS „Informacja miesięczna dla osoby ubezpieczonej” (raporty ZUS RMUA) za miesiące styczeń i luty 2026 r., dotyczące dziewięciu pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, których wykonawca przeznaczył do realizacji zamówienia. Wydruki obejmują dane identyfikujące płatnika (PBDM DROG-BUD F.F.), podstawy wymiaru składek, kwoty należnych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne finansowane przez ubezpieczonego oraz przez płatnika, a w przypadku dwóch pracowników – również kwoty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu choroby. Pismem z 30.04.2026 r. Zamawiający poinformował o ponownym wyborze oferty wykonawcy Drog-Bud.

OKOLICZNOŚCI PRAWNE

II.1. Wprowadzenie

Do niniejszego zagadnienia znajdują zastosowanie następujące przepisy ustawy Pzp:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia”.
- 2) art. 224 ust. 5: „Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy”.
- 3) art. 224 ust. 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”. Przepisy te mają za zadanie zapobiegnięciu sytuacji, w której Zamawiający wybierze ofertę bez pewności, że zostanie wykonana, w tym bez uszczerbku na jakości. Gwarantuje to Zamawiającemu ochronę przed nieuczciwymi praktykami wykonawców, którzy uzyskują zamówienie przez zaniżenie ceny lub kosztu, na etapie realizacji rekompensując to sobie niższą jakością wykonania lub domaganiem się dodatkowego wynagrodzenia. W skrajnych przypadkach może to zagrozić wykonaniu całego zamówienia. Jednocześnie przepisy te chronią rzetelnych wykonawców, gdyż ułatwia to eliminowanie z zamówień publicznych tych, którzy łamią zasady uczciwej konkurencji w zakresie ceny lub kosztu. Wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud zawierają następujące uchybienia, które muszą prowadzić do odrzucenia jego oferty: 1) Wyjaśnienia nie pozwalają na zweryfikowanie sposobu kalkulacji ceny. 2) Wyjaśnienia są wewnętrznie sprzeczne i niespójne. 3)

Nie zostały załączone dowody.

II.2. Wyjaśnienia nie pozwalają na zweryfikowanie sposobu kalkulacji ceny

W pierwszej kolejności należy wskazać, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę Drog-Bud nie realizują podstawowej funkcji, jaką ustawodawca wiąże z instytucją wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Funkcja ta polega na umożliwieniu Zamawiającemu merytorycznej weryfikacji, czy zaoferowana cena pozwala na należyte wykonanie zamówienia. Wyjaśnienia powinny zatem mieć taki poziom szczegółowości i uporządkowania, który umożliwi prześledzenie toku kalkulacji oraz ocenę jej prawidłowości. Tymczasem wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud nie pozwalają na ustalenie czegokolwiek w zakresie sposobu kalkulacji zaoferowanej ceny. Wykonawca przedstawił szereg ogólnych deklaracji dotyczących rzekomych oszczędności, jednak w żadnym miejscu nie powiązał tych deklaracji z konkretnymi pozycjami kosztowymi, ani nie pokazał, w jaki sposób miałyby się one przełożyć na wysokość ceny ofertowej. W szczególności w treści wyjaśnień brak jest jakiegokolwiek kalkulacji, zestawienia kosztowego, czy choćby uproszczonego modelu rachunkowego, który pozwalałby ustalić, z jakich elementów składa się zaoferowana cena oraz w jaki sposób wykonawca doszedł do takiej, a nie innej kwoty. Wykonawca ogranicza się do twierdzeń o charakterze ogólnym, takich jak posiadanie własnej wytwórni mas bitumicznych, własnego węgla betoniarńskiego, własnego sprzętu czy uzyskiwanych rabatów, bez przedstawienia jakichkolwiek danych liczbowych, które pozwalałyby zweryfikować rzeczywisty wpływ tych okoliczności na

cenę. Co więcej, wykonawca Drog-Bud posłużył się szeregiem wartości procentowych mających ilustrować rzekome oszczędności (przykładowo upusty od dostawców rzędu 30% do 60%, oszczędności na sprzęcie rzędu 30% do 50%, oszczędności na transporcie 40% do 50%, rabat na paliwie 12%, oszczędności rzędu 40,00–50,00 zł na 1 m-g pracy sprzętu). Wartości te zostały jednak podane w oderwaniu od jakiegokolwiek bazy odniesienia. Wykonawca nie wskazuje, od jakich cen wyjściowych liczy oszczędności, do jakich pozycji kosztorysowych je przypisuje ani jaki jest ich łączny wpływ na cenę oferty. Konsekwencje takiego podejścia do wyjaśnień prowadzą do wniosków całkowicie nie do zaakceptowania. Skoro bowiem wykonawca Drog-Bud uznaje, że wystarczające jest wskazanie szeregu ogólnych okoliczności o charakterze cenotwórczym, bez powiązania ich z konkretnymi pozycjami kosztowymi i bez przedstawienia jakiegokolwiek kalkulacji, to identyczne wyjaśnienia mógłby złożyć przy zaoferowaniu dowolnie niskiej ceny. Wykonawca mógłby zaoferować dowolną cenę, a następnie złożyć dokładnie te same wyjaśnienia, powołując się na te same okoliczności (własną wytwórną mas bitumicznych, własny sprzęt, rabaty od dostawców i tym podobne). Skoro bowiem wskazywane okoliczności nie zostały przełożone na konkretne wartości liczbowe, to równie dobrze mogłyby tłumaczyć cenę na poziomie 6.693.540,55 zł, jak i na poziomie 3.000.000,00 zł. W tym kontekście powstaje uzasadnione pytanie, w jaki sposób Zamawiający miałby zweryfikować zasadność zaoferowanej ceny na podstawie tak skonstruowanych wyjaśnień. Odpowiedź jest jednoznaczna. Nie jest to możliwe. Wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud nie zawierają bowiem żadnego punktu odniesienia, który pozwalałby na przeprowadzenie jakiegokolwiek weryfikacji rachunkowej. Minimalnym standardem w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest przedstawienie choćby kalkulacji, która porządkowałaby wskazywane przez wykonawcę czynniki cenotwórcze i pozwalała ustalić, w jaki sposób wpływają one na końcową cenę. Wykonawca Drog-Bud nie spełnił nawet tego minimalnego standardu. Tym samym wyjaśnienia, które złożył, w istocie nie są wyjaśnieniami w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, lecz jedynie zbiorem deklaracji pozbawionych jakiegokolwiek wartości weryfikacyjnej. Powyższe ma znaczenie zasadnicze. Skoro bowiem wyjaśnienia nie pozwalają na ustalenie sposobu kalkulacji ceny, to oznacza to, że wykonawca nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny powstałego w wyniku skierowania do niego wezwania. Konsekwencją tego stanu rzeczy musi być odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

II.3. Wyjaśnienia są wewnętrznie sprzeczne i niespójne

W dalszej kolejności należy wskazać, że wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud zawierają szereg wewnętrznych sprzeczności, które same w sobie dyskwalifikują je jako podstawę do uznania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska.

II.3.1. Kwestia podwykonawstwa

Pierwsza, najbardziej oczywista sprzeczność dotyczy sposobu realizacji zamówienia. W treści wyjaśnień wykonawca Drog-Bud oświadczył: „Zamówienie w całości mamy zamiar wykonać siłami własnymi, własnymi zasobami ludzkimi i własnym sprzętem. Dzięki temu koszty „sprzętowe i ludzkie” są minimalne. Pracownicy mojej firmy przeznaczeni do realizacji tego zadania to wysokiej klasy specjaliści robót drogowych z wieloletnim doświadczeniem”. Tymczasem w części X formularza ofertowego, zatytułowanej „Sposób realizacji zamówienia”, ten sam wykonawca oświadczył, że: „Wykonawca zamierza powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy: TAK Nazwa podwykonawcy, jeżeli jest znany: Nie jest znany na etapie ofertowania Zakres zamówienia, który wykonawca zamierza powierzyć do realizacji podwykonawcy: Część elektryczna i teletechniczna”.

Sprzeczność jest oczywista. Wykonawca Drog-Bud z jednej strony deklaruje, że zamówienie wykona w całości siłami własnymi, z drugiej zaś, że część elektryczną i teletechniczną powierzy podwykonawcy. Oba tych deklaracji nie da się pogodzić. Co istotne, deklaracja zawarta w wyjaśnieniach stanowi podstawę argumentacji wykonawcy w zakresie rzekomych oszczędności na kosztach „sprzętowych i ludzkich”. Skoro jednak część zamówienia zostanie powierzona podwykonawcy, oszczędności te w żadnym razie nie mogą obejmować zakresu objętego podwykonawstwem. Sprzeczność ta ma wymiar nie tylko deklaracyjny, lecz przede wszystkim kalkulacyjny. Jeżeli wykonawca rzeczywiście zamierza powierzyć część zamówienia podwykonawcy, to powinno to zostać uwzględnione w kalkulacji ceny, gdyż koszt usługi podwykonawcy jest z reguły wyższy od kosztu wykonania tych samych prac siłami własnymi. Wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud w żaden sposób nie odnoszą się do tej kwestii.

II.3.2. Koszty pracy sprzętu

Druga grupa sprzeczności dotyczy wartości oszczędności w zakresie kosztów pracy sprzętu. W tej kwestii wykonawca formułuje trzy różne, wzajemnie wykluczające się twierdzenia: 1) „Dzięki temu ceny pracy sprzętu dla tych pozycji są o 50% niższe niż rynkowe ceny sprzętu z wynajmu. Daje to z kolei oszczędności rzędu 40,00-50,00 zł na 1m-g pracy sprzętu na budowie”. 2) „Oszczędności na kosztach „sprzętowych i ludzkich”. Skoro jednak część zamówienia zostanie powierzona podwykonawcy, oszczędności te w żadnym razie nie mogą obejmować zakresu objętego podwykonawstwem. Sprzeczność ta ma wymiar nie tylko deklaracyjny, lecz przede wszystkim kalkulacyjny. Jeżeli wykonawca rzeczywiście zamierza powierzyć część zamówienia podwykonawcy, to powinno to zostać uwzględnione w kalkulacji ceny, gdyż koszt usługi podwykonawcy jest z reguły wyższy od kosztu wykonania tych samych prac siłami własnymi. Wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud w żaden sposób nie odnoszą się do tej kwestii.

II.3.3. Koszty pośrednie

Trzecia grupa sprzeczności dotyczy wartości kosztów pośrednich (Kp), którymi wykonawca DrogBud posługuje się w toku swojej argumentacji. Mimo że jest to jeden z podstawowych narzutów wpływających na kalkulację ceny ofertowej, wykonawca operuje w tym zakresie dwiema różnymi wartościami, nie wyjaśniając przyczyn tej rozbieżności. W pierwszej kolejności należy wskazać, że wykonawca Drog-Bud, mimo że nie było takiego wymogu na gruncie SWZ, dołączył do oferty Tabelę Elementów Scalonych. W dokumencie tym, pod podsumowaniem wartości oferty, wprost wskazał wartości narzutów przyjętych do kalkulacji ceny:

- 1) R-g = 32,00 zł,
- 2) Kp = 40%,
- 3) Kz = 10%,
- 4) Z = 10%.

Ta sama wartość kosztów pośrednich – Kp = 40% – pojawia się następnie w treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W części opisowej wyjaśnień wykonawca wprost wskazał: „Do oferty jako średnia miesięczna stawka została przyjęta wynosząca netto: 32,00 zł, przyjmując że pozostała część robocizny zostanie wypłacona z narzutów; to jest kosztów ogólnych i zysku (Koszty pośrednie Kp=40%, Zysk Z=10%)”. Tożsame oświadczenie wykonawca powtórzył w Załączniku Nr 1 do wyjaśnień, zatytułowanym „Dowody – Załącznik Nr 1 do wyjaśnienia”, który w istocie stanowi przepisanie części opisowej pisma głównego. Również tam wykonawca konsekwentnie wskazał, że koszty pośrednie wynoszą 40%, a zysk 10%. Konsekwentnie zatem – w trzech różnych dokumentach złożonych w postępowaniu (Tabeli Elementów Scalonych, części opisowej wyjaśnień oraz w Załączniku Nr 1 do wyjaśnień) – wykonawca Drog-Bud deklaruje, że przyjęte przez niego koszty pośrednie wynoszą 40%. Tymczasem bezpośrednio po tym, jak wykonawca w wyjaśnieniach zadeklarował wartość Kp = 40%, w samym wzorze służącym do wyliczenia kosztu robocizny wraz z narzutami niespodziewanie podstawiał wartość 50%. Wykonawca wskazał bowiem: „W przypadku całkowitego wypłacenia wynagrodzenia robocizny bez zysku dla firmy daje to najmniej netto kwotę: $R-g+50\%(Kp)+10\%(Z) = 32,00+16,00+3,20 = 51,20$ zł”. Niespójność jest oczywista i wynika z prostego sprawdzenia matematycznego. Gdyby wykonawca konsekwentnie przyjął zadeklarowaną wcześniej wartość Kp = 40%, wzór powinien dać następujący wynik: $32,00 \text{ zł} + 12,80 \text{ zł} (40\% \text{ z } 32,00 \text{ zł}) + 3,20 \text{ zł} (10\% \text{ z } 32,00 \text{ zł}) = 48,00 \text{ zł}$. Tymczasem wykonawca wskazał kwotę 51,20 zł, którą można uzyskać wyłącznie przy zastosowaniu Kp = 50%, co odpowiada składnikowi 16,00 zł (50% z 32,00 zł) widniejącemu w cytowanym wzorze. Dokładnie ta sama sytuacja występuje w Załączniku Nr 1 do wyjaśnień. Wykonawca w jego treści również wskazał, że koszty pośrednie

wynoszą 40%, a następnie – w identycznym wzorze – ponownie podstawiał wartość 50%, uzyskując kwotę 51,20 zł zamiast prawidłowych 48,00 zł. Sprzeczność ta nie jest drobną pomyłką arytmetyczną. Wykonawca Drog-Budw czterech miejscach (Tabela Elementów Scałonych, opisowa część wyjaśnień przed wzorem, sam wzór, Załącznik Nr 1) operuje dwiema różnymi wartościami kosztów pośrednich (40% i 50%) bez wyjaśnienia, która z nich faktycznie została przyjęta do kalkulacji ceny ofertowej. Co więcej, wykonawca w żadnym miejscu nie odnosi się do tej rozbieżności i nie podaje jakiegokolwiek uzasadnienia dla zwiększenia wartości kosztów pośrednich z 40% do 50% w samym wzorze. Powyższa niespójność ma zasadnicze znaczenie dla oceny rzetelności wyjaśnień. Wzór zawierający kwotę 51,20 zł stanowi bowiem podstawę całej argumentacji wykonawcy w zakresie kosztów wynagrodzenia pracowników. To z tego wzoru wynika kwota 8.192,00 zł brutto, którą wykonawca przedstawia jako rzekomy koszt zatrudnienia pracownika i porównuje z kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę. Skoro jednak sam wzór opiera się na wartości Kp = 50%, sprzecznej z deklaracjami wykonawcy zawartymi w pozostałych miejscach wyjaśnień oraz w samej ofercie, to wynik tego wzoru pozostaje niemożliwy do zweryfikowania.

II.3.4. Wynagrodzenie pracowników

Największa sprzeczność natomiast dotyczy kwestii wynagrodzenia pracowników. W części opisowej wyjaśnień (jak również w załączniku numer 1) wykonawca wskazuje: „Do oferty jako średnia miesięczna stawka została przyjęta wynosząca netto: 32,00 zł, przyjmując że pozostała część robocizny zostanie wypłacona z narzutów; to jest kosztów ogólnych i zysku (Koszty pośrednie Kp=40%, Zysk Z=10%). W przypadku całkowitego wypłacenia wynagrodzenia robocizny bez zysku dla firmy daje to najmniej netto kwotę: $Rg+50\%(Kp)+10\%(Z)=32,00+16,00+3,20=51,20$ zł. Przy przyjęciu minimum 160 godzin pracy robotnika na miesiąc (8 godz. x 20 dni) daje to (najmniej netto: $32,00 \times 160 = 5.120,00$ zł) z narzutami kwotę $51,20 \times 160 = 8.192,00$ zł brutto, co jest kwotą wyższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego na dzień składania ofert które wynosi ustawowo brutto: 4.806,- zł. Oczywiście w mojej firmie wypłaty wynagrodzenia dla doświadczonych pracowników są wyższe od wyliczonych powyżej, gdyż jednocześnie mając w firmie osoby z długoletnią praktyką na budowach tak organizują pracę, że nie tylko unikają zbędnych przestojów, ale starają się też wykonać roboty w czasie znacznie krótszym niż wynika to z katalogów norm pracy”. Z powyższego wynika więc, że wykonawca początkowo policzył dokładnie, ile wynoszą koszty pracy. Oparł się na stawce roboczogodziny, kosztach pośrednich oraz zysku. Policzył kwotę wraz ze wszystkimi narzutami (8.192,00 zł) oraz porównał ją kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę (4.806,00 zł), wskazując, że wyliczona przez niego kwota jest wyższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dodał również, że doświadczeni pracownicy otrzymują wynagrodzenie w wyższej wysokości. Powstaje jednak pytanie, od jakiej kwoty wyższe miałyby być rzeczywiste wynagrodzenia doświadczonych pracowników. Wykonawca tego nie precyzuje. Możliwe są dwie interpretacje. Wynagrodzenie pracowników jest wyższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę (4.806,00 zł brutto), albo wyższe od wcześniej wyliczonej przez wykonawcę kwoty 8.192,00 zł brutto. Ustalenie rzeczywistego poziomu wynagrodzeń jest jednak możliwe na podstawie dokumentu, który wykonawca sam dołączył do wyjaśnień, a mianowicie wydruku z programu ZUS „Informacja miesięczna dla osoby ubezpieczonej” za miesiące styczeń i luty 2026 r. Z dokumentu tego wynika, że podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (a więc kwoty wynagrodzenia brutto przed potrąceniem składek) dla pracowników wykonawcy przeznaczonych do realizacji zamówienia kształtują się następująco:

- 1) Pracownik nr 1: styczeń 2026 r. – 10.228,00 zł, luty 2026 r. – 8.792,73 zł.
- 2) Pracownik nr 2: styczeń 2026 r. – 9.439,33 zł, luty 2026 r. – 9.152,91 zł.
- 3) Pracownik nr 3: styczeń 2026 r. – 9.571,45 zł, luty 2026 r. – 6.739,31 zł. W deklaracji za luty 2026 r. ujawniona została absencja chorobowa pracownika w okresie od 26 stycznia 2026 r. do 31 stycznia 2026 r. (6 dni), z tytułu której wypłacono wynagrodzenie chorobowe w wysokości 1.150,68 zł.
- 4) Pracownik nr 4: styczeń 2026 r. – 9.962,00 zł, luty 2026 r. – 9.178,37 zł.
- 5) Pracownik nr 5: styczeń 2026 r. – 8.478,22 zł, luty 2026 r. – 8.499,12 zł.
- 6) Pracownik nr 6: styczeń 2026 r. – 8.815,84 zł, luty 2026 r. – 8.312,20 zł.
- 7) Pracownik nr 7: styczeń 2026 r. – 10.640,68 zł, luty 2026 r. – 9.763,45 zł.
- 8) Pracownik nr 8: styczeń 2026 r. – 10.537,69 zł, luty 2026 r. – 1.036,74 zł. W deklaracji za luty 2026 r. ujawniona została absencja chorobowa pracownika w okresie od 7 stycznia 2026 r. do 31 stycznia 2026 r. (25 dni), z tytułu której wypłacono wynagrodzenie chorobowe w wysokości 5.297,25 zł.
- 9) Pracownik nr 9: styczeń 2026 r. – 10.476,00 zł, luty 2026 r. – 10.442,98 zł.

Z powyższego zestawienia wynika, że rzeczywiste wynagrodzenia brutto pracowników wykonawcy Drog-Budw przeznaczonych do realizacji zamówienia kształtują się w przedziale od ok. 8.300,00 zł do ok. 10.640,00 zł brutto miesięcznie, z pominięciem miesięcy, w których pracownicy korzystali z absencji chorobowej. Są to zatem kwoty istotnie wyższe od kwoty 8.192,00 zł brutto, którą wykonawca przyjął jako podstawę kalkulacji w wyjaśnieniach. Już w tym zakresie jest więc niespójność. Nie jest tak jak twierdzi wykonawca Drog-Budw, że średnie wynagrodzenie wynosi 8.192,00 zł brutto, a jedynie doświadczeni pracownicy otrzymują wynagrodzenie wyższe. W istocie najmniej zarabiający pracownik zarabia 8.312,20 zł, co już przekracza założoną przez wykonawcę kwotę. Co więcej, wykonawca Drog-Budw całkowicie pominął, że wynagrodzenie brutto pracowników to nie jest jedyny koszt, jaki musi ponieść w związku z zatrudnieniem pracowników. Poza wynagrodzeniem brutto musi jeszcze ponieść koszt składek leżących po stronie płatnika składek. Wynika to wprost z załączonego dokumentu. Wskazane zostały zarówno składki finansowane przez ubezpieczonego (one są odliczane z wynagrodzenia brutto i pomniejszają wypłatę pracownika), jak i składki finansowe przez płatnika składek (one obciążają w całości wykonawcę i należy je doliczyć ponad wynagrodzenie brutto). Mechanika obciążeń składowych jest więc następująca. Wynagrodzenie brutto stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Z kwoty tej potrącają się składki finansowane przez ubezpieczonego, tj. pracownika (emerytalna 9,76%, rentowa 1,5%, chorobowa 2,45%) oraz składka zdrowotna. Obciążenia te nie powiększają jednak kosztu po stronie pracodawcy, ponieważ są pokrywane z wynagrodzenia brutto pracownika. Niezależnie od tego, ponad wynagrodzenie brutto pracodawca zobowiązany jest odprowadzić własne składki, finansowane w całości z jego środków. Są to składki na ubezpieczenie emerytalne (9,76%), rentowe (6,5%) oraz wypadkowe (w przypadku wykonawcy Drog-Budw, jak wynika z załączonego dokumentu, ok. 1,18%). Wartości te są wprost ujawnione w wydruku z programu ZUS przedstawionym przez wykonawcę. Dodatkowo pracodawca zobowiązany jest odprowadzić składki na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, łącznie w wysokości ok. 2,55% podstawy wymiaru (o ile pracownik nie podlega zwolnieniu z FP/FS). Składki te nie są wykazywane w dokumencie załączonym przez wykonawcę, ponieważ ich rozliczenie następuje w zbiorczym raporcie ZUS DRA, którego wykonawca do wyjaśnień nie dołączył. Nie zmienia to jednak faktu, że stanowią one rzeczywisty, ustawowo określony koszt pracodawcy, który należy doliczyć do kwoty wynagrodzenia brutto pracownika. Oznacza to, że całkowity koszt pracodawcy z tytułu zatrudnienia pracownika to nie wynagrodzenie brutto, lecz wynagrodzenie brutto powiększone o składki finansowane przez pracodawcę, które wynoszą ok. 20% podstawy wymiaru. W przypadku pracowników wykonawcy Drog-Budw przekłada się to na następujące rzeczywiste koszty pracodawcy w miesiącach styczeń i luty 2026 r.:

- 1) Pracownik nr 1: styczeń 2026 r. – ok. 12.272,57 zł, luty 2026 r. – ok. 10.550,49 zł.
- 2) Pracownik nr 2: styczeń 2026 r. – ok. 11.326,35 zł, luty 2026 r. – ok. 10.982,57 zł.
- 3) Pracownik nr 3: styczeń 2026 r. – ok. 11.484,77 zł, luty 2026 r. – ok. 8.086,50 zł (z uwagi na absencję chorobową, do czego należy doliczyć wynagrodzenie chorobowe finansowane przez pracodawcę w wysokości 1.150,68 zł).
- 4) Pracownik nr 4: styczeń 2026 r. – ok. 11.953,40 zł, luty 2026 r. – ok. 11.013,12 zł.
- 5) Pracownik nr 5: styczeń 2026 r. – ok. 10.173,00 zł, luty 2026 r. – ok. 10.198,09 zł.
- 6) Pracownik nr 6: styczeń 2026 r. – ok. 10.578,13 zł, luty 2026 r. – ok. 9.973,80 zł.
- 7) Pracownik nr 7: styczeń 2026 r. – ok. 12.767,75 zł, luty 2026 r. – ok. 11.715,16 zł.
- 8) Pracownik nr 8: styczeń 2026 r. – ok. 12.644,17 zł, luty 2026 r. – ok. 1.243,99 zł (z uwagi na długotrwałą absencję chorobową, do czego należy doliczyć wynagrodzenie chorobowe finansowane przez pracodawcę w wysokości 5.297,25 zł).

9) Pracownik nr 9: styczeń 2026 r. – ok. 12.570,16 zł, luty 2026 r. – ok. 12.563,93 zł.

Z powyższego zestawienia wynika, że rzeczywisty koszt pracodawcy z tytułu zatrudnienia pracownika, z pominięciem miesięcy obejmujących absencje chorobowe, kształtuje się w przedziale od ok. 9.973,00 zł do ok. 12.767,00 zł miesięcznie. Są to kwoty istotnie wyższe od kwoty 8.192,00 zł brutto, którą wykonawca Drog-Bud przyjął jako podstawę kalkulacji ceny w wyjaśnieniach. Tym samym przepaść między rzeczywistym kosztem zatrudnienia pracowników wykonawcy a wartością przyjętą w wyjaśnieniach jest jeszcze większa, niż mogłoby to wynikać z porównania samego wynagrodzenia brutto. Wykonawca Drog-Bud przyjął bowiem w wyjaśnieniach kwotę, która nie tylko nie odpowiada rzeczywistemu wynagrodzeniu brutto pracowników, ale w ogóle pomija element kosztu pracodawcy, czyli składki finansowane z jego własnych środków. Podkreślenia wymaga w tym miejscu jeszcze jedna istotna okoliczność. Wykonawca Drog-Bud, aby uzyskać kwotę 8.192,00 zł brutto, przeznaczył na pokrycie kosztów wynagrodzenia pracowników nie tylko stawkę roboczegodzinny w wysokości 32,00 zł, ale również całość kosztów pośrednich ($K_p = 40\%/50\%$) oraz całość zysku ($Z = 10\%$). Wynika to wprost z treści wyjaśnień wykonawcy. Oznacza to, że wykonawca Drog-Bud w swojej kalkulacji założył skrajny scenariusz, w którym całość kosztów pośrednich oraz całość zysku zostaje przeznaczona na pokrycie kosztów wynagrodzenia pracowników. Mimo to nawet ten skrajny scenariusz nie pozwala na pokrycie rzeczywistego wynagrodzenia brutto pracowników, które, jak wykazano powyżej, sięga ponad 10.000,00 zł miesięcznie (już w przypadku pracownika otrzymującego najniższe wynagrodzenie). Tym bardziej zatem nie pozwala na pokrycie pełnego kosztu pracodawcy, który po doliczeniu składek finansowanych przez pracodawcę przekracza 12.000,00 zł miesięcznie. Powyższe świadczy również o braku zgodności wyjaśnień z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, co jest obowiązковым elementem wyjaśnień rażąco niskiej ceny dla robót budowlanych zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Pzp.

II.4. Brak dowodów

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Krajowej Izby Odwoławczej, do wyjaśnień rażąco niskiej ceny należy dołączyć odpowiednie dowody. Ponadto, w treści wezwania do wyjaśnień Zamawiający wyraźnie zaznaczył, że wymaga złożenia dowodów. Tymczasem wykonawca Drog-Bud nie załączył żadnego dowodu. Wykonawca nazwał wprawdzie dwa przedstawione przez siebie dokumenty „dowodami”, jednak stanowią one wyłącznie oświadczenia własne wykonawcy, nie zaś dowód. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 25 kwietnia 2025 r., sygn. akt 1329/25, który dotyczył tego samego wykonawcy (Drog-Bud) i w zasadzie identycznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny: „Jak wynika z orzecznictwa KIO złożenie ogólnych wyjaśnień, które nie zostały poparte dowodami może zostać uznane za brak wyjaśnień. Izba nie zgadza się z Zamawiającym, że oświadczenie własne Drog-Bud może zostać uznane za dowód. Jak słusznie zauważył Odwołujący oświadczenie zawiera w przeważającej części powtórzenie treści wyjaśnień. Wykonawca odnośnie elementów, co do których Zamawiający wprost w wezwaniu wymagał dowodów powtórzył treść wyjaśnień”. Za dowód nie może zostać również uznany dokument wydruku z programu ZUS – „Informacja miesięczna dla osoby ubezpieczonej” dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę przeznaczonych do realizacji tego zamówienia. Dokument ten bowiem nie tylko nie potwierdza twierdzeń wykonawcy zawartych w wyjaśnieniach, lecz wprost im przeczy. Jak wskazano szczegółowo w pkt II.3.4 powyżej, wykonawca Drog-Bud treści wyjaśnień przyjął jako podstawę kalkulacji kosztów wynagrodzenia pracowników kwotę 8.192,00 zł brutto miesięcznie. Tymczasem z załączonych przez wykonawcę wydruków z programu ZUS jednoznacznie wynika, że rzeczywiste wynagrodzenia brutto pracowników wykonawcy przeznaczonych do realizacji zamówienia są istotnie wyższe i kształtują się w przedziale od ok. 8.300,00 zł do ok. 10.640,00 zł brutto miesięcznie, a pełny koszt pracodawcy z tytułu zatrudnienia tych pracowników, po doliczeniu składek finansowanych z jego środków, sięga ponad 12.000,00 zł miesięcznie. Dokument ten – zamiast potwierdzać realność kalkulacji wykonawcy – obala podstawowe założenie, na którym wykonawca tę kalkulację oparł. Dokument, który przeczy twierdzeniom strony, która się nim posługuje, nie może zostać uznany za dowód na poparcie tych twierdzeń. Wykonawca Drog-Bud, dołączając do wyjaśnień wydruki z programu ZUS, w istocie sam dostarczył dowód obalający rzetelność własnej kalkulacji. Tym samym jedyny dokument urzędowy załączony do wyjaśnień nie tylko nie spełnia funkcji dowodu w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, ale wręcz potwierdza zarzuty Odwołującego co do заниzenia kosztów pracy w cenie ofertowej. Podkreślam, że wykonawca Drog-Bud powołał się w treści wyjaśnień na okoliczności, które – jeżeli stanowiłyby prawdę – to nie powinien mieć żadnego problemu z przedstawieniem na ich potwierdzenie dowodów. Były to na przykład:

- 1) Dowód na posiadanie własnej wytwórni mas bitumicznych.
- 2) Dowód na posiadanie własnego węzła betonarskiego.
- 3) Dowód na posiadanie na własność sprzętu niezbędnego do wykonania zamówienia.
- 4) Dowód na współpracę bezpośrednią z rafinerią oraz odbiór paliwa własną cysterną.
- 5) Dowód na rabaty u dostawców materiałów.
- 6) Dowód na realizację wcześniejszych przedsięwzięć za ceny odstające od wartości rynkowych (na co wskazywał wykonawca w załączniku numer 1 w punkcie numer 5).

Bez dowodów okoliczności przywoływane przez wykonawcę są całkowicie gołosłowne. Z tego powodu należy stwierdzić, że wykonawca Drog-Bud nie zastosował się do treści wezwania i nie przedstawił dowodów, mimo iż obowiązek ich przedstawienia wynika zarówno z treści przepisów, jak i z wezwania Zamawiającego. Także z tego powodu oferta wykonawcy podlega odrzuceniu.

II.5. Brak możliwości wezwania do ponownych wyjaśnień

Podnoszę również, że nie ma możliwości kolejnego wezwania wykonawcy Drog-Bud do złożenia kolejnych wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny oraz przedstawienia dowodów. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej dopuszcza się ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień tylko w sytuacji, gdy wykonawca już za pierwszym razem udzielił konkretnych, spójnych wyjaśnień, które tylko w niektórych kwestiach wymagają doprecyzowania czy uzupełnienia. Natomiast nie można ponownie wzywać o wyjaśnienia wykonawcy, który jedynie dla formalności udzielił zamawiającemu odpowiedzi, ale którego pierwotne wyjaśnienia z uwagi na ich ogólnikowość i lakoniczność w żaden sposób nie tłumaczą, skąd wynika taka, a nie inna cena oferty. Stanowiłoby to bowiem w istocie danie wykonawcy drugiej szansy na udzielenie wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, co stoi w sprzeczności z zasadami równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji. Z daleko idącej ostrożności procesowej, w przypadku gdyby Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że w niniejszym stanie faktycznym należy jednak wezwać wykonawcę Drog-Bud do ponownych wyjaśnień rażąco niskiej ceny (choćby zdaniem Odwołującego oferta wykonawcy podlega odrzuceniu bez konieczności wzywania do ponownych wyjaśnień), to Odwołujący – z ostrożności procesowej – stawia również zarzut ewentualny naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności wezwania wykonawcy Drog-Bud do ponownych wyjaśnień zaoferowanej ceny, podczas gdy pierwotnie złożone wyjaśnienia budzą dalsze wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę.

II.6. Podsumowanie

W niniejszym stanie faktycznym wykonawca Drog-Bud otrzymał wezwanie do wyjaśnień zaoferowanej ceny. Tym samym po stronie wykonawcy powstało domniemanie, iż zaoferowana przez niego cena jest rażąco niska. Obowiązkiem wykonawcy było obalenie tego domniemania poprzez przedstawienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykazujących, że możliwe jest wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę oraz popartych stosownymi dowodami. Wykonawca Drog-Bud obowiązkomu temu w żadnym zakresie nie sprostał. Złożone przez niego wyjaśnienia są ogólnikowe, chaotyczne, wewnętrznie sprzeczne i nieoparte dowodami. Wykonawca ograniczył się do przedstawienia szeregu ogólnych deklaracji o rzekomych oszczędnościach (posiadaniu własnej wytwórni mas bitumicznych, własnego węzła betonarskiego, własnego sprzętu, rabatów u dostawców, czy bezpośredniej współpracy z rafinerią) jednak w żadnym miejscu nie powiązał tych deklaracji z konkretnymi pozycjami kosztowymi, ani nie pokazał, w jaki sposób miałyby się one przełożyć na wysokość zaoferowanej ceny. Tam zaś, gdzie wykonawca posłużył się konkretnymi wartościami liczbowymi, popadł w wewnętrzne sprzeczności – w jednym miejscu twierdzi, że oszczędności na sprzecie wynoszą 50%, w innym 40–50%, w

jeszcze innym 30–50%; w jednym miejscu deklaruje koszty pośrednie na poziomie 40%, w innym podstawia do wzoru wartość 50%; w jednym miejscu oświadcza, że zamówienie wykona w całości siłami własnymi, w innym że część zamówienia powierzy podwykonawcy. Na podstawie tak skonstruowanych wyjaśnień nie sposób ustalić ani rzeczywistej struktury kosztów przyjętych przez wykonawcę, ani ich realnej wysokości, ani metodologii ich kalkulacji. Konsekwencje takiego podejścia do wyjaśnień prowadzą do wniosku, którego nie sposób zaakceptować. Skoro bowiem wykonawca Drog-Bud uznaje, że wystarczające jest wskazanie szeregu ogólnych okoliczności o charakterze cenotwórczym, bez powiązania ich z konkretnymi pozycjami kosztowymi i bez przedstawienia jakiejkolwiek kalkulacji, to identyczne wyjaśnienia mogłyby złożyć przy zaoferowaniu dowolnie niskiej ceny. Te same okoliczności (własna wytwórnia mas, własny sprzęt, rabaty u dostawców) równie dobrze tłumaczyłyby cenę na poziomie 6.693.540,55 zł, jak i na poziomie 3.000.000,00 zł czy 1.000.000,00 zł. W istocie wyjaśnienia wykonawcy nie tłumaczą niczego. Nie wskazują punktu odniesienia, który pozwoliłby Zamawiającemu na przeprowadzenie jakiejkolwiek weryfikacji rachunkowej. Co więcej, jedyny dokument zewnętrzny, który wykonawca dołączył do wyjaśnień (wydruki z programu ZUS) nie potwierdza, lecz wprost obala założenia przyjęte przez wykonawcę. Wykonawca, zamiast wykazać realność zaoferowanej ceny, sam ujawnił, że cena ta nie pozwala na pokrycie nawet podstawowego elementu kosztów realizacji zamówienia, jakim są koszty pracy zatrudnionych przez niego pracowników. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że wykonawca Drog-Bud obalił domniemanie rażąco niskiej ceny powstałe w wyniku skierowania do niego wezwania. Wręcz przeciwnie – złożone wyjaśnienia to domniemanie tylko utrwala. Wykonawca nie wykazał realności zaoferowanej ceny, nie przedstawił rzetelnej kalkulacji, nie poparł swoich twierdzeń należyтыми dowodami, a tam gdzie dowód przedstawił, ten dowód obrócił się przeciwko niemu. Wyjaśnienia wykonawcy Drog-Bud nie są zatem wyjaśnieniami w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, lecz jedynie zbiorem nieuporządkowanych deklaracji pozbawionych wartości weryfikacyjnej. W tych okolicznościach oferta wykonawcy Drog-Bud podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Zamawiający zaniechał dokonania tej czynności, czym naruszył wskazane wyżej przepisy. Jednocześnie naruszenie to miało wpływ (mogło mieć istotny wpływ) na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Zamawiający w dniu 06.05.2026 r. (przy użyciu środków komunikacji elektronicznej) wezwał wraz kopią odwołania, w trybie art. 524 Pzp, uczestników postępowania przetargowego do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

W dniu 11.05.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) zgłosił Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F. przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F. *[brak rażąco niskiej ceny w ofercie Przystępującego]*

Odwolujący nie wykazał, że cena zaoferowana przez Przystępującego jest rażąco niska tj. uniemożliwia Przystępującemu realizację umowy. Odwołujący nie starał się tej okoliczności nawet wykazać, gdyż skupił odwołanie wyłącznie na próbie wykazania tego, że wyjaśnienia Przystępującego są wadliwe. Przystępujący zaprzecza wszelkim twierdzeniom i wnioskowi zawartym w odwołaniu i wskazuje, że stanowią one jedynie gołosłowną polemikę Odwołującego z wyjaśnieniami złożonymi przez Przystępującego w toku postępowania, w ramach którego zostały one pozytywnie ocenione przez Zamawiającego, czemu Zamawiający dał wyraz wprost w uzasadnieniu decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 30.04.2026 r. Odwołujący nie wykazał, że ceny w przedstawionym przez niego zakresie są przesądzające dla stwierdzenia, iż cena oferty złożonej przez Przystępującego wskazują, na ich rażąco niski charakter. /wyrok KIO z 30.01.2024 r., KIO 63/24/. Aby Odwołujący mógł skutecznie wykazać, że oferta Przystępującego obciążona jest rażąco niską ceną powinien wykazać, że nawet najbardziej minimalistyczny wariant cenowy przy najkorzystniejszych dla wykonawcy założeniach nie może być pokryty za zaoferowaną cenę. /wyrok KIO z 30.12.2023 r. KIO 3393/22/. Tego jednak Odwołujący nie wykazał i nawet nie starał się wykazać. Co ważne – wykazując, że cena oferty Przystępującego jest ceną rażąco niską Odwołujący musiałby wykazać, że wykonanie umowy po cenie jedynie o 301 643,03 zł (4,5 %) wyższej od oferty Przystępującego (o tyle wyższa jest oferta Odwołującego) jest jedyną dopuszczalną możliwością, czego również nie uczynił. Postępowanie przed Izba jest postępowaniem kontradyktoryjnym, czyli spornym, z którego istoty wynika, że spór toczą równoprawne strony oraz uczestnicy postępowania i to oni mają obowiązek wykazywania dowodów, z których wywodzą określone skutki prawne. Wskazuje na to bezpośrednio art. 534 ust. 1 PZP, zgodnie z którym strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Przepis ten nakłada na strony postępowania obowiązek, który zarazem jest ich uprawnieniem do wykazywania dowodów na stwierdzenie faktów, z których wywodzą skutki prawne. Równocześnie potwierdza on ogólne zasady wyrażone w art. 6 Kodeksu cywilnego (dalej jako: „KC”), a mianowicie wymaganie udowodnienia powoływanego przez stronę faktu, powodującego powstanie określonych skutków prawnych oraz usytuowanie ciężaru dowodu danego faktu po stronie osoby, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Izba wskazuje, że postępowanie odwoławcze jest odrębnym od postępowania o udzielenie zamówienia publicznego postępowaniem, które ma na celu rozstrzygnięcie powstałego pomiędzy stronami sporu. W trakcie postępowania odwoławczego to Odwołujący kwestionuje podjęte przez Zamawiającego decyzje, w zakresie oceny ofert i wykonawców w postępowaniu, nie zgadza się z podjętymi czynnościami lub zaniechaniem określonych działań, tak więc zgodnie z regułą płynącą z art. 190 PZP/2004 (obecnie art. 534 PZP) to na Odwołującym spoczywa ciężar dowiedzenia, że stanowisko Zamawiającego jest nieprawidłowe. /wyrok KIO z 25.10.2016 r. (sygn. akt KIO 1911/16)/. Odwołujący, który stawia zarzuty Zamawiającemu, w zakresie czynności oceny oferty, tj. czy oferta zawiera rażąco niską cenę, zobowiązany jest na mocy przepisu art. 534 PZP oraz art. 6 KC, przedstawić dowody na okoliczność, że kwestionowana oferta zawiera rażąco niską cenę (dowód negatywny). /wyrok KIO z 11.08.2015 r. (sygn. akt KIO 1651/15)/ Odwrócony ciężar dowodu nie zwalnia odwołującego z obowiązku wykazania podstaw faktycznych zarzutu oraz następnie przedstawienia dowodów przeciwnych wobec tych, które przedstawił wykonawca, którego zaoferowana cena jest kwestionowana jako rażąco niska. /wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 05.12.2016 r. (sygn. akt XII Ga 1094/16)/ Zgodnie z ugruntowaną judykaturą doktryną Prawa Zamówień Publicznych za cenę rażąco niską można uznać jedynie cenę niewiarygodną, nierealną, poniżej kosztów świadczenia. Wystąpienia takiej okoliczności Odwołujący nie udowodnił w żadnym stopniu i całkowicie pomija w odwołaniu fakt, że różnica cenowa pomiędzy ofertami Odwołującego i Przystępującego jest niewielka i wynosi zaledwie 4,5 %. Co ważne – do oferty Przystępujący załączył Tabelę elementów skalonych i z jej uwzględnieniem oceny złożonej oferty oraz wyjaśnień dokonywał Zamawiający. Odwołujący tymczasem nie podważył żadnego z elementów tejże tabeli, co również wskazuje na to, że nie wykazał skutecznie istnienia rażąco niskiej ceny w ofercie Przystępującego.

[brak powołania dowodów]

Odwołanie powinno zostać oddalone również z uwagi na to, że nie zostały w nim powołane jakiejkolwiek dowody, które miałyby wykazać, że w przypadku oferty Przystępującego występuje rażąco niska cena. Przystępujący zaś zaprzeczył wystąpieniu wszelkich okoliczności podnoszonych przez Odwołującego. Tym samym twierdzenia Odwołującego nie zostały w żaden sposób wykazane.

Z uwagi na brzmienie art. 516 ust. 1 pkt 10 PZP w zw. z art. 516 ust. 2 pkt 4 PZP oraz art. 534 ust. 1 i 1a PZP w zw. z art. 535 ust. 1 PZP obecnie nie jest już możliwe powoływanie przez Odwołującego jakichkolwiek dowodów.

[zarzuty względem wyjaśnień Przystępującego]

Zamawiający w dniu 3 kwietnia 2026 roku wezwał Przystępującego do złożenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty złożonej u Zamawiającego, mających wpływ na wysokość ceny. Przystępujący złożył wyjaśnienia w żądanym przez Zamawiającego zakresie, wykazując, że zaoferowana cena ofertowa nie jest rażąco niska. Co ważne – kierując wezwanie do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny Zamawiający wskazywał na ogólne okoliczności jakie mają być wyjaśnione i wyjaśnienia w tym zakresie otrzymał. Z tego względu działanie Przystępującego było prawidłowe, co znajduje poparcie w orzecznictwie KIO, w którym wskazuje się, że:

1) To nie wyjaśnienia składane przez innych wykonawców stanowią miarę porównawczą. Zasadnicze jest to czy wyjaśnienia złożone przez wykonawcę są adekwatne do treści wezwania, jakie do wykonawcy zostało skierowane i

pozwalają na prześledzenie procesu kalkulacji ceny oferty /wyrok KIO z 25.03.2026 r., KIO 681/26/.

2) Ocena udzielonych wyjaśnień co do ceny nie może się odbywać z pominięciem treści wezwania. Wezwanie ma istotne znaczenie dla oceny udzielonych wyjaśnień, ponieważ determinuje ich treść, tj. wyznacza minimalne granice w jakich powinien poruszać się wykonawca udzielając wyjaśnień w zakresie ceny. /wyrok KIO z 24.03.2026 r., KIO 473/26/. Przystępujący złożył spójne i szczegółowe wyjaśnienia wraz z dowodami. Zamawiający przyjął wyjaśnienia Przystępującego uznając, że wyjaśnienia są wystarczające i dowodzą, że cena ofertowa nie ma cech rażąco niskiej ceny. Na stronie 8-16 odwołania Odwołujący sformułował następujące zarzuty względem oferty i wyjaśnień złożonych przez Przystępującego:

1) Wewnętrzna sprzeczność i niespójność (str. 8-14).

Odwołujący poprzez prezentację wyrwanych z kontekstu zdań lub poprzez próbę nadawania im znaczenia, których zdanie te nie mają stara się wywołać wrażenie, że oferta Przystępującego lub złożone przez niego wyjaśnienia są wadliwe, co jest twierdzeniem nieprawdziwym. Po pierwsze, wskazanie w treści oferty, że jakaś część zamówienia może być realizowana przez podwykonawcę nie oznacza, że tak faktycznie będzie. Ponadto wskazując, że prace w zakresie robót elektrycznych i teletechnicznych mogą być wykonywane przez podwykonawcę Przystępujący nie określił w jakim zakresie oraz o jakiej wartości będą to prace. Należy mieć przy tym na uwadze, że zakres tych prac jest niewielki w stosunku do całości przedmiotu zamówienia i Odwołujący nawet nie starał się wykazać jaki wpływ wskazywane przez niego rzekome uchybienie może mieć na możliwość realizacji prac przez Przystępującego. Po drugie, sprzeczności nie ma też w zakresie wartości dotyczących oszczędności w zakresie kosztów pracy sprzętu, które wskazywane były przez Przystępującego w wartościach procentowych i za każdym razem nie była to wartość większa niż 50 %. Różne wartości dotyczą różnych elementów i nie stanowi to sprzeczności lecz wskazuje na faktycznie różnicowanie składników ceny przez Przystępującego. Po trzecie, wskazana omyłka w zakresie wartości procentowej dotyczącej Kosztów pośrednich powinna być zakwalifikowana jako oczywista omyłka rachunkowa. Poza tym nie ma ona wpływu na okoliczność, która miała być wykazana przedstawionym przez Przystępującego wycenieniem tj. przestrzeganiem przepisów pracy w zakresie minimalnego wynagrodzenia o pracę. Zarówno przy 40 % jak i 50 % Kp wynik daje kwotę znacznie przekraczającą wysokość minimalnego wynagrodzenia o pracę. Po czwarte, rozważania dotyczące rzekomych błędów pracowników stanowią wyłącznie gołosłowną polemikę Odwołującego, której sam Odwołujący zaprzecza w akapicie 45 odwołania, gdzie wskazuje, że: To z tego wzoru wynika kwota 8.192,00 zł brutto, którą wykonawca przedstawia jako rzekomy koszt zatrudnienia pracownika i porównuje z kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Skoro Odwołujący w akapicie 45 nie ma wątpliwości do jakiego wynagrodzenia odnoszą się twierdzenia Przystępującego (wynagrodzenia minimalnego) to twierdzenia o rzekomych wadliwościach i wątpliwościach przedstawione w akapitach 46-58 stanowią wyłącznie sofistykę ze strony Odwołującego, a stawianym tam twierdzeniom Przystępujący zaprzecza. Odwołujący po raz kolejny zaś też swoich w żaden sposób nie udowadnia, ani udowodnić ich nie próbuje.

Ponadto przedstawiana przez Odwołującego warianty wynagrodzeń pracowników, które wynikają z dowodu przedłożonego przez Przystępującego w postaci deklaracji ZUS, w żaden sposób nie wykazują, aby przy realizacji zamówienia przy takich stawkach pracowników była niemożliwa. Poza szerokim przywołaniem danych liczbowych Odwołujący nie wskazuje co ma z nich wynikać i dlaczego świadczyć mają one o rażąco niskiej cenie. Przystępujący po raz kolejny zaprzecza, aby z uwagi na kwestie pracownicze jego oferta obciążona była rażąco niską ceną.

2) Wyjaśnienia mają ogólny charakter.

Twierdzenie to jest nieprawdziwe. Złożone wyjaśnienia poza częścią wstępną przedstawiającą założenia przyjęte przy sposobie kalkulacji oferty zawierają również przedstawienie szczegółowego sposobu skalkulowania oferty, co zresztą sam potwierdza Odwołujący przytaczające te kalkulacje.

W uzasadnieniu odwołania (str. 8-14) Odwołujący ogólnikowo wskazuje na rzekom błędy w złożonych wyjaśnieniach Przystępującego, nie udowadniając, dlaczego uważa je za błędy i dlaczego nie da się zrealizować zamówienia przy istnieniu tych rzekomych błędów.

Stawiane przez Odwołującego zarzuty w tym zakresie stanowią wyłącznie gołosłowną polemikę z treścią oferty Przystępującego i wyjaśnień przez niego składanych, a przyjęta narracja ma na celu wywołanie wątpliwości, których Zamawiający dokonując oceny oferty Przystępującego nie miał.

3) Brak dołączenia dowodów.

Twierdzenie do jest nieprawdziwe. Przystępujący złożył dowody i wyjaśnienia w zakresie oczekiwanym przez Zamawiającego. Całkowicie chybione jest oczekiwanie stawiane przez Odwołującego w zakresie przedstawienia przez Przystępującego minimalnych dowodów, jakie należałoby w przedstawić. Nie istnieją bowiem żadne wymogi co do sposobu przedstawienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz dowodów jakie powinny lub nie powinny być do nich załączone. Przystępujący w odpowiedzi na wezwanie przedstawił Zamawiającemu to co było od niego oczekiwane.

Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo KIO, w którym podkreśla się, że:

przepisy p.z.p. nie określają zamkniętego katalogu dowodów, które przedłożyć musi wykonawca składając wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Kluczowe w tej kwestii jest to, aby przedłożone dowody były adekwatne do konkretnej sytuacji i stanowiły potwierdzenie tego, co wykonawca dowodzi w swoich wyjaśnieniach. Nie sposób też domagać się, aby wykonawca przedstawiał dowody na każdą okoliczność i każdy element ceny, który deklaruje i który wymienia. Nie można kwestionować przyjętej ceny wyłącznie z tego powodu, że opiera się na własnych wycenieniach szczególnie, że w tym przypadku mamy do czynienia z producentem urządzeń. Z kolei ta okoliczność jest już wystarczającym powodem, dla którego należało stwierdzić, że podmiot taki nie będzie dysponował dowodami takimi, jakimi dysponuje sprzedawca, tj. faktury, oferty poddostawców czy też innymi, które w tym przypadku stanowią najczęściej spotykany sposób dowodzenia. /wyrok KIO z 08.10.2024 r., KIO 3408/24/.

4) Rzekome standardy wyjaśnień

Odwołujący stara się wykazać, że przyjęty przez Odwołującego sposób wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest jedynym dopuszczalnym, co jest twierdzeniem pozbawionym jakichkolwiek podstaw faktycznych oraz prawnych. W orzecznictwie KIO wielokrotnie bowiem podkreślano, że nie istnieje jeden wzór wyjaśnień lub jakiś standard wyjaśnień, który winien być stosowany przez wykonawców. Skoro zatem Zamawiający nie narzucił, ani dokładnego wzoru jaki miałby być stosowany przy kalkulowaniu oferty, ani w zakresie wyjaśnień to wykonawcy mieli w tym zakresie swobodę. Ważne tylko było, aby kalkulacjami objęty był przedmiot zamówienia.

Chybione są zatem twierdzenie Odwołującego, że Przystępujący powinien wskazać w treści wyjaśnień kalkulacje, zestawienia kosztowe czy uproszczonego modelu rachunkowego. Chybione i jedynie życzeniowe jest domaganie się przez Odwołującego spełnienia minimalnych standardów, których źródła i zakresu Odwołujący nie stara się nawet wskazać, gdyż ma świadomość, że takie standardy nie istnieją.

Odwołujący poza próbą wykreowania swojego sposobu wyjaśnień rażąco niskiej ceny jako jedynego dopuszczalnego nie wykazał w jakikolwiek sposób, że cena Przystępującego jest ceną rażąco niską, a więc taką, przy której nie można zrealizować zamówienia. Co ważne – oferta Odwołującego jest jedynie o 4,5 % wyższa od oferty Przystępującego, więc w celu wykazania zasadności swoich twierdzeń Odwołujący powinien udowodnić, dlaczego ta różnica powoduje, że Przystępujący nie mógłby zrealizować zamówienia. Odwołujący tymczasem nie udowodnił niczego.

[Brak zarzutu dotyczącego braku wezwania do wyjaśnień]

Odwołanie powinno zostać również oddalone z tego względu, że okoliczności opisane przez Odwołującego nawet gdyby zostały uznane za uchybienia (czemu zaprzeczam) to i tak w pierwszej kolejności powinny zostać wyjaśnione przez Zamawiającego w trybie przewidzianym w art. 224 PZP, a zarzutu takiego Odwołujący w odwołaniu nie zawarł, a wręcz wprost wskazuje, w pkt II.5 (str. 16), że takich wyjaśnień Zamawiający nie może już dokonać. Z tego względu brak jest zarzutu, który dotyczy ewentualnego naruszenia, które mogłoby mieć wpływ na wynik postępowania. Skutkuje to brakiem możliwości uwzględnienia tak sformułowanego odwołania.

W dniu 25.05.2026 r. (e-mailem) Zamawiający wobec wniesienia odwołań do Prezesa KIO wniósł na piśmie, w

trybie art. 521 Pzp, odpowiedź na odwołanie, w której wnosilo oddalenie odwołania w całości.

I. Stan faktyczny istotny dla rozpoznania sprawy

W dniu 03.04.2026 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 224 ust. 3 Pzp, wezwał wykonawcę PBDM „DROG-BUD” F.F. do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty. Zakres wezwania został sformułowany w sposób ogólny, odzwierciedlający katalog otwarty z art. 224 ust. 3 Pzp (oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia, oryginalność oferty, koszty pracy, pomoc publiczna, zobowiązania z zakresu prawa pracy i prawa ochrony środowiska); Zamawiający nie żądał kosztorysu szczegółowego, rozbitcia ceny ofertowej na pozycje przedmiarowe, arkusza kalkulacyjnego, ani liczbowego wykazania każdej oszczędności przez wykonawcę. W dniu 08.04.2026 r. wykonawca DROG-BUD złożył wyjaśnienia wraz z załącznikami, obejmującymi w szczególności: opis czynników cenotwórczych właściwych dla przedsiębiorstwa wykonawcy (własna wytwórnia mas bitumicznych, własny węzeł betoniarSKI, własny sprzęt, bezpośrednia współpraca z rafinerią, własne zaplecze magazynowe, zatrudnienie pracowników na podstawie umów o pracę), oświadczenia w zakresie posiadanych zasobów, dokumenty ZUS RMUA dla pracowników skierowanych do realizacji zamówienia, a także odwołanie do realizacji wcześniejszych tożsamyh przedmiotowo zadań na rzecz Zamawiającego. W dniu 10.04.2026 r. Zamawiający dokonał pierwotnego wyboru oferty PBDM „DROG-BUD” F.F. jako najkorzystniejszej. W dniu 15.04.2026 r. wykonawca Pavimental Polska Sp. z o.o. wniósł odwołanie zarejestrowane pod sygn. KIO 1760/26, kwestionując czynności i zaniechania Zamawiającego dotyczące oferty wykonawcy DROG-BUD, ze wskazaniem przede wszystkim na zaniechanie udostępnienia pełnych wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz – ewentualnie – zaniechanie odrzucenia tej oferty. W dniu 17.04.2026 r. Zamawiający, działając w trybie samokontroli i kierując się zasadą legalizmu wyrażoną w art. 17 ust. 2 Pzp, unieważnił własną czynność wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 10.04.2026 r. i przystąpił do powtórnego badania i oceny ofert, w tym ponownej oceny wyjaśnień wykonawcy DROG-BUD oraz ponownej weryfikacji zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Tego samego dnia Zamawiający uznał zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa za nieskuteczne i udostępnił Odwołującemu wyjaśnienia oraz ich załączniki w pełnym zakresie. W ramach powtórnego badania i oceny ofert Zamawiający przeprowadził pogłębiłą, merytoryczną weryfikację wyjaśnień wykonawcy DROG-BUD, wykorzystując wiedzę własną o cenotwórczości w obrocie regionalnym oraz dokumentację wcześniejszych realizacji tego wykonawcy na zadaniach Zamawiającego (m.in. DP 1707K i DP 1731K, etapy I–IV), będącą w stałej, bieżącej dyspozycji Zamawiającego z tytułu pełnienia funkcji zarządcy drogi. Czynność ta miała charakter weryfikacyjny w stosunku do okoliczności wskazanych w wyjaśnieniach wykonawcy, a nie substytucyjny w stosunku do obowiązku wykonawcy wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp. W dniu 30.04.2026 r. Zamawiający zawiadomił wszystkich wykonawców, w tym Odwołującego, o ponownym wyborze oferty najkorzystniejszej. Zawiadomienie zawierało w pełnym zakresie uzasadnienie faktyczne i prawne wyboru, w tym uzasadnienie merytorycznej oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy DROG-BUD. Pismem z 04.05.2026 r., w odpowiedzi na wniosek Odwołującego z dnia 30 kwietnia 2026 r., Zamawiający udostępnił Odwołującemu pełną dokumentację postępowania, w tym Protokół postępowania według stanu na dzień 04.05.2026 r. wraz z załącznikami. Udostępnienie nastąpiło na dzień przed wniesieniem odwołania. W dniu 05.05.2026 r. Odwołujący wniósł odwołanie zarejestrowane pod sygn. KIO 2175/26, w którym zaskarżył:

II. Stanowisko Zamawiającego wobec zarzutów odwołania

II.1. Charakter zarzutów i ich relacja do dokumentacji postępowania

Zgodnie z art. 555 Pzp Krajowa Izba Odwoławcza nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Zakres rozpoznania sprawy przez Izbę jest ściśle ograniczony zarzutami odwołania – tj. konkretnymi czynnościami lub zaniechaniami Zamawiającego, opartymi na precyzyjnie wskazanej podstawie faktycznej i prawnej. Treść i zakres zarzutu wyznaczają jednocześnie okoliczności faktyczne, w których odwołujący upatruje niezgodności działania Zamawiającego z ustawą (tak m.in. wyrok KIO z 15.04.2022 r., sygn. akt KIO 835/22, KIO 846/22; wyrok KIO z 18.04.2025 r., sygn. akt KIO 1186/25; wyrok KIO z 10.06.2025 r., sygn. akt KIO 1928/25). Odwołujący w odwołaniu z 05.05.2026 r. zaskarżył dwie czynności:

- 1) wybór oferty najkorzystniejszej z 30.04.2026 r. oraz
- 2) zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BUD; nadto, jako zarzut ewentualny – zaniechanie ponownego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 Pzp.

Poza zakresem zaskarżenia, a tym samym poza zakresem rozpoznania sprawy przez Izbę, pozostają w szczególności:

- czynność unieważnienia z 17.04.2026 r. pierwotnego wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynność uznania za nieskuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, dokonane w trybie samokontroli zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp – czynności te zostały przekazane Odwołującemu w dniu 17.04.2026 r. i nie zostały zaskarżone w terminie wynikającym z art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp;
- ustalenia faktyczne dokonane przez Zamawiającego w toku powtórnego oceny ofert, na podstawie których Zamawiający uznał, że wykonawca DROG-BUD obalił domniemanie rażąco niskiej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp – ustalenia te zostały wprost wyartykułowane w uzasadnieniu Zawiadomienia z dnia 30 kwietnia 2026 r.;
- zaniechanie wezwania do dalszych wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp jako odrębna czynność (zaniechanie) – objęte zostało wyłącznie zarzutem ewentualnym, którego pozycja procesowa jest osłabiona (do czego Zamawiający odniesie się w punkcie IV).

Co istotne, Odwołującemu w dniu 04.05.2026 r. udostępniono pełną dokumentację postępowania, obejmującą zarówno wyjaśnienia wykonawcy DROG-BUD wraz z załącznikami, jak i całość dokumentów stanowiących podstawę powtórnego oceny ofert. Odwołujący znał zatem szczegółowo zarówno treść wyjaśnień, jak i materiał, w oparciu o który Zamawiający dokonał ich weryfikacji. W odwołaniu Odwołujący odnosi się jednak wyłącznie do treści samych wyjaśnień, pomijając praktycznie w całości okoliczność, że Zamawiający dokonał ich weryfikacji przy wykorzystaniu dokumentacji własnej z wcześniejszych realizacji wykonawcy DROG-BUD na rzecz Zamawiającego.

II.2. Charakter polemiki Odwołującego

Argumentacja Odwołującego sprowadza się w istocie do polemiki z merytoryczną oceną dokonaną przez Zamawiającego. Odwołujący kwestionuje rezultat oceny (wynik – wybór oferty), abstrahując od podstawy faktycznej, na jakiej wynik ten zapadł. Tymczasem ustalenia faktyczne Zamawiającego – w szczególności co do wykorzystania danych z bieżącej działalności Zamawiającego jako zarządcy drogi (kosztorysy ofertowe i powykonawcze wykonawcy DROG-BUD z zadań DP 1707K i DP 1731K, dokumentacja kolaudacyjna) – nie zostały w odwołaniu w sposób konkretny zakwestionowane. Odwołujący nie wskazuje, w którym punkcie te dane miałyby być błędne, nieprzydatne lub nieadekwatne; ogranicza się do ogólnego twierdzenia o „braku dowodów” i „ogólnikowości” wyjaśnień.

II.3. Oś relacji: wezwanie – wyjaśnienia – ocena (kluczowa dla rozstrzygnięcia sprawy)

Stopień szczegółowości wyjaśnień jest pochodną treści wezwania. Zasada ta jest utrwalona w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej i wynika wprost z konstrukcji art. 224 ust. 1–3 Pzp: to zamawiający, kierując wezwaniem, wyznacza zakres oczekiwanych wyjaśnień. Wykonawca odpowiada w granicach tego, o co został zapytany; nie ma obowiązku domyslenia się zakresu pytania ani uzupełniania go z własnej inicjatywy o materiał wykraczający poza wezwanie. W niniejszej sprawie wezwanie Zamawiającego z 03.04.2026 r. miało charakter ogólny, modelowy, odzwierciedlający otwarty katalog z art. 224 ust. 3 Pzp. Zamawiający w treści wezwania:

- nie żądał kosztorysu szczegółowego;
- nie żądał rozpisanie ceny na pozycje przedmiaru robót;
- nie żądał arkusza kalkulacyjnego ani tabel kosztów;
- nie żądał liczbowego wykazania każdej oszczędności w odniesieniu do każdej pozycji przedmiarowej;
- nie żądał załączenia dowodów „zewnętrznych” pod rygorem odrzucenia oferty.

Wykonawca DROG-BUD nie tylko sprostował zakresowi wezwania, lecz złożył wyjaśnienia wykraczające poza jego literalny zakres – odnosząc się do wszystkich okoliczności wymienionych w art. 224 ust. 3 Pzp (oszczędność metody

wykonania, rozwiązania techniczne, sprzyjające warunki, oryginalność oferty, koszty pracy, zobowiązania z zakresu prawa pracy), a także przedkładając dowody w postaci dokumentów ZUS RMUA, oświadczeń o posiadanych zasobach oraz odwołania do realizacji tożsamych zadań na rzecz tego samego Zamawiającego. Tak skonstruowane wyjaśnienia odpowiadają standardowi, który orzecznictwo KIO określa jako „konkretność i adekwatność do okoliczności sprawy” (m.in. KIO 3408/24, KIO 3041/24).

Ocena wyjaśnień przez Zamawiającego była konsekwencją relacji wezwania –> wyjaśnienia, nie zaś wynikiem samodzielnej kalkulacji ceny przez Zamawiającego. Zamawiający, badając wyjaśnienia, ustalił, że twierdzenia wykonawcy o czynnikach cenotwórczych są spójne, konkretne, dotyczą okoliczności realnie istniejących i mogących przekładać się na obniżenie ceny ofertowej. W ramach weryfikacji Zamawiający posiłkował się dokumentami pozostającymi w jego bieżącej dyspozycji jako zarządcy drogi – wyłącznie w celu potwierdzenia, że twierdzenia wykonawcy nie pozostają w sprzeczności z dotychczasową, udokumentowaną praktyką tego wykonawcy oraz z realiami obrotu regionalnego.

Czynność Zamawiającego nie zastępowała obowiązku wykonawcy z art. 224 ust. 5 Pzp. Wykonawca obalił domniemanie rażąco niskiej ceny w pierwszej kolejności treścią własnych wyjaśnień; weryfikacja Zamawiającego potwierdziła jedynie, że Zamawiający – po przeprowadzeniu pogłębionej oceny – nie znalazł podstaw do uznania ceny za nierealną. Linia rozumowania Zamawiającego była następująca: wykonawca powiedział X (np. „dysponuję własną wytwórnią mas bitumicznych”, „realizuję dostawy bezpośrednio z rafinerii”, „zatrudniam pracowników na umowy o pracę”) –> Zamawiający posiada dokument Y potwierdzający to twierdzenie (kosztorysy wcześniejszych zadań, dokumenty kołaudacyjne, dokumenty ZUS RMUA) –> twierdzenie wykonawcy zostało zweryfikowane pozytywnie. Konstrukcja ta nie tworzy nowych okoliczności obciążających wykonawcę dodatkowym ciężarem dowodu, lecz weryfikuje twierdzenia już złożone.

III. Zarzut główny – brak podstaw do odrzucenia oferty DROG-BUD (art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp)

III.1. Standard oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny

Zamawiający stoi na stanowisku, że ocena wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy DROG-BUD została dokonana w sposób zgodny z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, w tym z uwzględnieniem zasady odwróconego ciężaru dowodu. Materiał zgromadzony w toku powtórnej oceny ofert pozwolił na ustalenie, że domniemanie rażąco niskiej ceny zostało przez wykonawcę DROG-BUD obalone.

Ocena wyjaśnień została przeprowadzona z poszanowaniem utrwalonej linii orzeczniczej KIP, a w szczególności z uwzględnieniem następujących wskazań:

- zgodnie z wyrokiem KIO z 12.06.2025 r., sygn. akt KIO 1909/25 i KIO 1910/25, odrzucenie oferty wyłącznie z tego powodu, że do wyjaśnień nie dołączono dowodów „zewnętrznych”, nie jest działaniem prawidłowym, bowiem przy badaniu ofert pod kątem rażąco niskiej ceny chodzi nie wyłącznie o formalną ocenę dowodów, ale przede wszystkim o zbadanie treści wyjaśnień i zweryfikowanie, czy argumenty wykonawcy potwierdzają nierynkowy charakter ceny;
- zgodnie z wyrokiem KIO z 08.10.2024 r., sygn. akt KIO 3408/24, przepisy Pzp nie określają zamkniętego katalogu dowodów, jakie wykonawca musi przedłożyć wraz z wyjaśnieniami; decydująca jest adekwatność dowodów do okoliczności sprawy;
- w postępowaniu na roboty budowlane wyceniane na podstawie przedmiaru robót i dokumentacji projektowej za adekwatny dowód mogą zostać uznane także kalkulacje własne wykonawcy odnoszące się do poszczególnych pozycji przedmiotu zamówienia (tak m.in. wyrok KIO z 10.09.2024 r., sygn. akt KIO 3041/24);
- ocena wyjaśnień nie może być oderwana od wiedzy własnej Zamawiającego, w tym wiedzy o realiach rynku robót drogowych i mostowych oraz dotychczasowych doświadczeń z realizacji tożsamych zadań przez tych samych wykonawców (wyrok KIO z 14.07.2025 r., sygn. akt KIO 2380/25; wyrok KIO z 30.04.2025 r., sygn. akt KIO 2157/25);
- ustawa Pzp nie wymaga od wykonawcy, w odpowiedzi na ogólne wezwanie z art. 224 ust. 1–3 Pzp, przedłożenia kosztorysu szczegółowego, modelu księgowego ani matematycznego rozpisania każdej pozycji – wymagane jest złożenie wyjaśnień pozwalających zamawiającemu uznać cenę za realną w okolicznościach konkretnej sprawy.

III.2. Materiał stanowiący podstawę oceny – dane z bieżącej działalności Zamawiającego

Zamawiający podkreśla, że materiał stanowiący podstawę oceny wyjaśnień wykonawcy DROG-BUD nie został zgromadzony na potrzeby niniejszego postępowania ani na użytek polemiki z Odwołującym.

Stanowi on naturalny zasób informacyjny Zamawiającego jako zarządcy drogi w rozumieniu art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W ramach tej funkcji Zamawiający dysponuje na bieżąco dokumentacją wszystkich zadań zrealizowanych na drogach powiatowych Powiatu Wadowickiego, w tym przez wykonawcę DROG-BUD (m.in. DP 1707K, DP 1731K – etapy I–IV).

Dane te – w postaci kosztorysów ofertowych, kosztorysów zweryfikowanych po realizacji, Programów Zapewnienia Jakości oraz operatów kołaudacyjnych – pozwoliły Zamawiającemu na porównanie aktualnych cen wynikających ze złożonej oferty z faktycznie stosowanymi cenami i stawkami przez tego wykonawcę w postępowaniach prowadzonych w ostatnich latach. Co istotne, tożsamość przedmiotu (przebudowy dróg powiatowych w tym samym obszarze geograficznym, w zbliżonych technologiach) oraz tożsamość wykonawcy zapewniają wysoką wartość weryfikacyjną tego porównania – znacznie wyższą niż przeciętne dane rynkowe (np. cenniki Sekocenbud czy ORGBUD).

Wykorzystanie wiedzy własnej Zamawiającego w ten sposób mieści się wprost w dyspozycji wskazanych wyżej wyroków KIO 2380/25 i KIO 2157/25, zgodnie z którymi ocena wyjaśnień nie może abstrahować od posiadanej przez Zamawiającego wiedzy o realiach rynku oraz dotychczasowej współpracy z wykonawcą.

III.3. Weryfikacyjny, a nie substytucyjny charakter czynności Zamawiającego

Czynność Zamawiającego polegająca na zestawieniu treści wyjaśnień wykonawcy z dokumentacją wcześniejszych realizacji nie stanowiła samodzielnego obalenia domniemanie rażąco niskiej ceny ani nie zastępowała ciężaru dowodu spoczywającego na wykonawcy w trybie art. 224 ust. 5 Pzp. Domniemanie zostało obalone w pierwszej kolejności treścią samych wyjaśnień złożonych w dniu 08.04.2026 r., w których wykonawca wskazał konkretne, weryfikowalne, ekonomicznie uzasadnione czynniki cenotwórcze właściwe dla swojego przedsiębiorstwa. Ocena Zamawiającego nie polegała na wyliczeniu „od zera”, że cena jest realna, lecz na ustaleniu, że – po przeprowadzeniu pogłębionej weryfikacji – brak jest podstaw do uznania ceny za nierealną.

Rozróżnienie to ma charakter istotny prawnie i procesowo:

- ciężar wykazania, że cena nie jest rażąco niska, spoczywa na wykonawcy – i ten ciężar wykonawca DROG-BUD udźwignął treścią własnych wyjaśnień;
- obowiązek dokonania merytorycznej oceny wyjaśnień spoczywa na Zamawiającym – i jest to obowiązek, w ramach którego Zamawiający nie tylko może, ale wręcz powinien korzystać z całości materiału pozostającego w jego dyspozycji (w tym z wiedzy własnej o wykonawcy i o realiach rynku), bowiem ocena oderwana od tego materiału byłaby formalna, a nie merytoryczna (KIO 2380/25, KIO 2157/25);
- posłużenie się przez Zamawiającego dokumentami wcześniejszych realizacji nie tworzy po stronie wykonawcy obowiązku przedłożenia tych dokumentów ani nie generuje wymogu dowodowego nieprzewidzianego ustawą – dokumenty te służą wyłącznie weryfikacji prawdziwości twierdzeń wykonawcy.

Dokonana przez Zamawiającego analiza danych pozostających w jego bieżącej dyspozycji nie zastępowała obowiązku wykonawcy wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp, lecz służyła wyłącznie weryfikacji i potwierdzeniu okoliczności wskazanych już uprzednio w wyjaśnieniach wykonawcy. Konkluzja Zamawiającego brzmi nie „Cena DROG-BUD jest realna, ponieważ Zamawiający to obliczył”, lecz: „Zamawiający, po zweryfikowaniu twierdzeń wykonawcy, nie znalazł podstaw do uznania ceny za nierealną w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp”. Tylko taka konkluzja jest zgodna z konstrukcją odwróconego ciężaru dowodu i tylko taka konkluzja została przez Zamawiającego sformułowana w Zawiadomieniu z 30.04.2026 r.

III.4. Merytoryczna weryfikacja konkretnych zarzutów wobec wyjaśnień

Wbrew twierdzeniom Odwołującego, wyjaśnienia wykonawcy DROG-BUD nie są wyjaśnieniami „ogólnymi i pozbawionymi wartości weryfikacyjnej”. Wykonawca wskazał konkretne czynniki cenotwórcze właściwe dla swojego

przedsiębiorstwa (posiadanie własnej wytwórni mas bitumicznych, własnego węzła betoniarского, własnego sprzętu, bezpośrednia współpraca z rafinerią, doświadczeni pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę), które – w połączeniu z załączonymi dokumentami oraz z weryfikacją na podstawie wiedzy własnej Zamawiającego o specyfice działalności tego wykonawcy w regionie – pozwoliły na ustalenie, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów polemicznych Odwołującego (pkt 39–67 odwołania):

- zarzut „braku kalkulacji i braku punktu odniesienia” – w postępowaniach na roboty budowlane oparte na przedmiarze robót orzecznictwo wprost dopuszcza, by dowodem mogły być kalkulacje wykonawcy odniesione do pozycji przedmiaru (KIO 3041/24); w niniejszej sprawie weryfikacja taka została dokonana przez Zamawiającego z wykorzystaniem własnej dokumentacji z dotychczasowych realizacji wykonawcy; nadto Zamawiający, w treści wezwania z 03.04.2026 r., nie żądał kosztorysu szczegółowego ani rozbiecia ceny na pozycje przedmiaru – wykonawca odpowiadał zatem w granicach treści wezwania;
- zarzut „wewnętrznych sprzeczności” w zakresie wartości procentowych oszczędności (30–50%) – wskazane wartości stanowią widełki właściwe dla różnych grup pozycji kosztorysowych (transport vs. praca sprzętu na placu budowy vs. koszty pośrednie), co jest typowym i ekonomicznie uzasadnionym sposobem ujmowania zróżnicowanych źródeł oszczędności;
- zarzut „sprzeczności” w zakresie wartości Kp = 40% vs. Kp = 50% – w wyjaśnieniach wskazano wprost, że do oferty przyjęto stawkę 40%, a wartość 50% zilustrowana we wzorze odpowiada hipotetycznemu, skrajnemu scenariuszowi rozdziału narzutów; stanowi to prezentację metody, nie zaś dwóch rzeczywistych założeń kalkulacji;
- zarzut „sprzeczności” w zakresie podwykonawstwa (część elektryczna i teletechniczna) – zakres podwykonawstwa wskazany w formularzu ofertowym dotyczy nieistotnej części przedmiotu zamówienia, której wartość stanowi marginalny ułamek zamówienia drogowego; koszt tej części nie podważa realności ceny w pozycjach głównych (roboty drogowe, masy bitumiczne, beton, sprzęt);
- zarzut „braku dowodów” – do wyjaśnień załączono dokumenty urzędowe ZUS RMUA dla pracowników skierowanych do realizacji zamówienia, oświadczenia w zakresie posiadanych zasobów, a wykonawca odwołał się także do realizacji wcześniejszych zadań, których dokumentacja jest w bieżącej dyspozycji Zamawiającego z tytułu pełnienia funkcji zarządcy drogi. Każda z powyższych okoliczności została indywidualnie zważona przez Zamawiającego w toku powtórnej oceny ofert, a jej rezultat wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym znajduje odzwierciedlenie w Zawiadomieniu o ponownym wyborze z dnia 30 kwietnia 2026 r.

III.5. Wyrok KIO 1329/25 nie ma waloru prejudycjalnego

Odnosząc się do wyroku KIO z dnia 25.04.2025 r., sygn. akt KIO 1329/25, na który Odwołujący powołuje się w pkt 61 odwołania – Zamawiający zwraca uwagę, że konkluzje tamtego wyroku nie mają w niniejszej sprawie waloru prejudycjalnego ani precedensowego. Stan faktyczny tamtej sprawy – nawet jeżeli dotyczył tożsamego wykonawcy – nie odnosił się do okoliczności analogicznych do niniejszego postępowania, w szczególności nie obejmował sytuacji, w której Zamawiający (jako jednostka samorządu terytorialnego, dla której tenże wykonawca wcześniej realizował tożsame przedmiotowo zadania) dysponował bogatym materiałem porównawczym z bieżącej działalności, pozwalającym na zewnętrzną weryfikację złożonych wyjaśnień. Indywidualny charakter każdej oceny rażąco niskiej ceny wyklucza automatyczne przenoszenie konkluzji między postępowaniami (tak m.in. wyrok KIO z 14.07.2025 r., sygn. akt KIO 2380/25).

IV. Zarzut ewentualny – brak naruszenia art. 224 ust. 1 Pzp przez zaniechanie ponownego wezwania

IV.1. Fakultatywny charakter art. 224 ust. 1 Pzp i wewnętrzna sprzeczność stanowiska Odwołującego

Art. 224 ust. 1 Pzp ma charakter fakultatywny w odniesieniu do ponownego wezwania. Norma ta uprawnia, a nie zobowiązuje zamawiającego do skierowania kolejnego wezwania o wyjaśnienia. Ponowne wezwanie służy wyłącznie usunięciu realnych wątpliwości zamawiającego, jeżeli takie po analizie pierwszych wyjaśnień nadal istnieją. Jeżeli zamawiający – po przeprowadzeniu pogłębionej oceny pierwszych wyjaśnień, z wykorzystaniem całości materiału pozostającego w jego dyspozycji – nie ma takich wątpliwości, nie ma obowiązku wzywać po raz drugi. Tak też było w niniejszej sprawie.

W pkt 68–69 odwołania Odwołujący wprost i jednoznacznie wskazuje, że – jego zdaniem – nie ma podstaw do ponownego wezwania wykonawcy DROG-BUD do złożenia wyjaśnień, ponieważ:

- „w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej dopuszcza się ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień tylko w sytuacji, gdy wykonawca już za pierwszym razem udzielił konkretnych, spójnych wyjaśnień, które tylko w niektórych kwestiach wymagają doprecyzowania”;
- „nie można ponownie wzywać o wyjaśnienia wykonawcy, który jedynie dla formalności udzielił zamawiającemu odpowiedzi, ale którego pierwotne wyjaśnienia z uwagi na ich ogólnikowość i lakoniczność w żaden sposób nie tłumaczą, skąd wynika taka, a nie inna cena oferty”;
- „stanowiłoby to bowiem w istocie danie wykonawcy drugiej szansy na udzielenie wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, co stoi w sprzeczności z zasadami równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji”.

Powyższe twierdzenia są w pełni zgodne z utrwaloną linią orzecniczą KIO, wyrażoną m.in. w wyroku z 24.11.2017 r., sygn. akt KIO 2380/17: „nie jest rolą zamawiającego przejęcie od wykonawcy inicjatywy w wyjaśnieniu rażąco niskiej ceny i kierowanie wezwań do skutku”. Kolejne wezwania do wyjaśnienia tego samego zakresu informacji – przy niestarannej postawie wykonawcy – naruszałyby art. 224 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp. Zamawiający może ponownie wezwać wyłącznie tego wykonawcę, który rzetelnie złożył pierwsze wyjaśnienia.

Tymczasem w pkt 70 odwołania Odwołujący – „z daleko idącej ostrożności procesowej” – formułuje zarzut ewentualny, że Zamawiający naruszył art. 224 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy DROG-BUD do ponownych wyjaśnień. Stanowisko to jest wewnętrznie sprzeczne. Odwołujący nie może jednocześnie twierdzić, że:

- wyjaśnienia są na tyle wadliwe, że nie wolno wzywać ponownie (pkt 68–69) – i równocześnie
- Zamawiający powinien był ponownie wezwać do wyjaśnień (pkt 70).

Logiczną konsekwencją stanowiska Odwołującego z pkt 68–69 jest właśnie to, że Zamawiający nie powinien był wzywać wykonawcy DROG-BUD do dalszych wyjaśnień – co Zamawiający uczynił. Decyzja Zamawiającego o zaniechaniu kolejnego wezwania pozostaje zatem w pełnej zgodzie z linią orzecniczą, na którą sam Odwołujący się powołuje, oraz odpowiada stanowisku przezeń artykułowanym. Niezależnie od tego, decyzja Zamawiającego znajduje samodzielne oparcie w fakultatywnym charakterze art. 224 ust. 1 Pzp oraz w okoliczności, że Zamawiający po analizie pierwszych wyjaśnień nie powziął realnych wątpliwości, które uzasadniałyby kolejne wezwanie.

IV.2. Procesowa nieprzydatność zarzutu „ewentualnego”

Zarzut ewentualny postawiony w pkt 70 odwołania jest, co do swojej istoty, nie tyle zarzutem alternatywnym, ile zarzutem warunkowym, którego rozpoznanie miałyby być uzależnione od oddalenia zarzutu głównego. Tak skonstruowany zarzut nie spełnia wymagań stawianych przez art. 516 ust. 1 pkt 8–10 Pzp w zakresie wskazania konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych, w których upatruje się niezgodności działania Zamawiającego z ustawą. Treść uzasadnienia tego zarzutu (jedno zdanie w pkt 70) nie zawiera samodzielnej argumentacji faktycznej ani prawnej i sprowadza się wyłącznie do hipotetycznego „a gdyby Izba uznała inaczej”. Nadto, zarzut ten nie został oparty na żadnej konkretnej i precyzyjnej podstawie faktycznej – ani co do zakresu wątpliwości, które miałyby uzasadniać kolejne wezwanie, ani co do treści hipotetycznego wezwania (czego dokładnie powinien dotyczyć), ani co do związku przyczynowego z wynikiem postępowania. W konsekwencji – nawet gdyby Izba uznała, że zarzut ten może być rozpoznany – jego treść nie pozwala na merytoryczną ocenę.

IV.3. Brak nowych wątpliwości uzasadniających kolejne wezwanie

W toku powtórnej oceny ofert nie pojawiły się jakościowo nowe wątpliwości, które uzasadniałyby skierowanie kolejnego wezwania. Zakres analizy obejmował te same wyjaśnienia, te same dowody oraz dodatkowo materiał z bieżącej dokumentacji Zamawiającego z wcześniejszych realizacji wykonawcy DROG-BUD. Na podstawie tego materiału

Zamawiający dokonał merytorycznej weryfikacji wyjaśnień i stwierdził, że domniemanie rażąco niskiej ceny zostało obalone.

Kierowanie kolejnego wezwania w tej samej sprawie – wbrew stanowisku samego Odwołującego z pkt 68–69 odwołania – stanowiłoby naruszenie zasady równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 Pzp) oraz nadwyższenie standardu staranności wymagającego od profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego (art. 355 § 2 k.c.).

V. Brak oczywistego interesu Odwołującego w uzyskaniu zamówienia

Odwołujący w pkt 76 odwołania wskazuje, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia, ponieważ jego oferta została sklasyfikowana na drugiej pozycji. Twierdzenie to wymaga jednak korekty w świetle treści Zawiadomienia o ponownym wyborze oferty z dnia 30.04.2026 r. Zgodnie ze streszczeniem oceny ofert, oferta Odwołującego (Pavimental Polska Sp. z o.o.) uzyskała 97,41 pkt przy cenie 6 995 183,58 zł brutto i została sklasyfikowana na pozycji drugiej. Różnica między ofertą Odwołującego a ofertą COLAS Polska Sp. z o.o. (96,99 pkt) jest minimalna. Co istotne, w przypadku ewentualnego odrzucenia oferty wykonawcy DROG-BUD Zamawiający byłby zobowiązany do dokonania ponownej oceny ofert, w tym ponownego badania, czy oferta klasyfikowana wówczas na pozycji najwyższej (oferta Pavimental Polska Sp. z o.o.) nie zawiera rażąco niskiej ceny w odniesieniu do nowej średniej arytmetycznej cen ofert (po wykluczeniu oferty DROG-BUD), oraz do dokonania pełnej oceny w trybie art. 224 ust. 5 i 6 Pzp. Zamawiający zwraca uwagę, że oferta Pavimental Polska Sp. z o.o. (6 995 183,58 zł brutto) odbiega o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, co po wyeliminowaniu oferty wykonawcy DROG-BUD aktualizowałoby obowiązek skierowania do Odwołującego wezwania w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp. Zamawiający nie przesądza wyniku takiego badania, wskazuje jednak, że interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia nie ma charakteru oczywistego ani niewzruszalnego, jak sugeruje się w pkt 76 odwołania.

VI. Wnioski dowodowe

Zamawiający wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów na okoliczności wskazane przy każdym z nich:

- Wezwanie Zamawiającego z 03.04.2026 r. do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny skierowane do wykonawcy DROG-BUD – na okoliczność: ogólnego, modelowego zakresu wezwania odzwierciedlającego katalog otwarty art. 224 ust. 3 Pzp; braku żądania kosztorysu szczegółowego, rozbieżności przedmiarowych, arkusza kalkulacyjnego ani liczbowego wykazania każdej oszczędności; granic, w jakich wykonawca był zobowiązany do udzielenia wyjaśnień;
- Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wykonawcy DROG-BUD z 08.04.2026 r. wraz załącznikami – na okoliczność: treści wyjaśnień; zakresu załączonych dowodów (dokumenty ZUS RMUA, oświadczenia w zakresie posiadanych zasobów); konkretności, spójności i adekwatności wyjaśnień do specyfiki przedmiotu zamówienia oraz do treści wezwania; wykazania wyjaśnieniami przez wykonawcę okoliczności obalających domniemanie rażąco niskiej ceny;
- Zawiadomienie o ponownym wyborze oferty najkorzystniejszej z 30.04.2026 r. – na okoliczność: zakresu i podstawy prawnej rozstrzygnięcia; uzasadnienia faktycznego i prawnego wyboru oferty wykonawcy DROG-BUD; zachowania zasad transparentności i równego traktowania wykonawców; brzmienia konkluzji Zamawiającego, że – po zweryfikowaniu twierdzeń wykonawcy – nie znaleziono podstaw do uznania ceny za nierealną;
- Pismo Zamawiającego z 04.05.2026 r. „Odpowiedź na wniosek o udostępnienie dokumentacji postępowania” wraz z wykazem przekazanych dokumentów – na okoliczność: zakresu udostępnienia dokumentacji Odwołującemu przed wniesieniem odwołania w sprawie KIO 2175/26; wiedzy Odwołującego o materiale, w oparciu o który dokonano powtórnej oceny ofert;
- Kosztorysy ofertowe i kosztorysy zweryfikowane oraz operaty kolaudacyjne z zadań realizowanych przez wykonawcę DROG-BUD na rzecz Zamawiającego (DP 1707K, DP 1731K – etapy I–IV) – na okoliczność: weryfikacyjnego, nie substytucyjnego charakteru działania Zamawiającego; realności podanych tam cen i kosztów przyjmowanych przez wykonawcę DROG-BUD w postępowaniach prowadzonych dla Zamawiającego; możliwości weryfikacji wyjaśnień rażąco niskiej ceny w oparciu o wiedzę własną Zamawiającego jako zarządcy drogi;
- Protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego NIZ.272.TP.24.2026 wraz załącznikami – na okoliczność: prawidłowości przebiegu postępowania; zachowania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców; podstaw szacowania wartości zamówienia.

VII. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający wskazuje, że:

- wyjaśnienia wykonawcy DROG-BUD z 08.04.2026 r. były adekwatne do treści wezwania z 03.04.2026 r., a w istocie wykraczały poza zakres tego wezwania – wykonawca odniósł się do wszystkich okoliczności z art. 224 ust. 3 Pzp i przedłożył dowody (w szczególności dokumenty ZUS RMUA oraz oświadczenia w zakresie posiadanych zasobów), pomimo że Zamawiający nie wymagał kosztorysu szczegółowego, rozbieżności przedmiarowych ani arkusza kalkulacyjnego;
- czynność Zamawiającego polegająca na weryfikacji wyjaśnień przy wykorzystaniu dokumentacji wcześniejszych realizacji wykonawcy miała charakter weryfikacyjny, a nie substytucyjny – Zamawiający nie zastępował wykonawcy w obalaniu domniemanie rażąco niskiej ceny, lecz potwierdzał, że twierdzenia wykonawcy znajdują odzwierciedlenie w dokumentach pozostających w jego bieżącej dyspozycji jako zarządcy drogi;
- zarzut główny naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp jest niezasadny, bowiem Zamawiający dokonał merytorycznej, a nie formalnej oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny – zgodnie z dominującą linią orzecniczą KIO (m.in. KIO 1909/25 i KIO 1910/25, KIO 3408/24, KIO 3041/24, KIO 2380/25, KIO 2157/25);
- zarzut ewentualny naruszenia art. 224 ust. 1 Pzp jest niezasadny zarówno z uwagi na fakultatywny charakter tej normy, brak realnych wątpliwości Zamawiającego po analizie pierwszych wyjaśnień, jak i z uwagi na wewnętrzną sprzeczność ze stanowiskiem samego Odwołującego z pkt 68–69 odwołania (m.in. wyrok KIO z dnia 24.11.2017 r., sygn. akt KIO 2380/17);
- argumentacja Odwołującego ma charakter polemiczny wobec merytorycznej oceny Zamawiającego, przy czym Odwołujący nie kwestionuje w sposób konkretny ustaleń faktycznych Zamawiającego ani materiału porównawczego, na którym ustalenia te się opierają.

W dniu 08.06.2026 r. (e-mailem) Odwołujący złożył pismo procesowe i wniósł o uwzględnienie odwołania. Pismo zostało podpisane przez jak odwołanie.

WYJAŚNIENIA NIE POZWALAJĄ NA ZWERYFIKOWANIE SPOSOBU KALKULACJI CENY

1.1.

W pierwszej kolejności Odwołujący z całą mocą podkreśla, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar wykazania, że cena nie jest rażąco niska, spoczywa na wykonawcy. Ciężar ten nie obciąża Zamawiającego, a Zamawiający nie może w tym zakresie wyłączać wykonawcy. Stanowisko to jest w orzecznictwie KIO utrwalone. Przyjmuje się w nim, że to wykonawca ma udowodnić realność ceny swojej oferty, a nie zamawiający ma poszukiwać czy domniemywać informacji w tym zakresie. Rolą zamawiającego jest wyłącznie ocena przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z dowodami, nie zaś wyłączenie wykonawcy w wykazywaniu, że za podaną cenę można należycie wykonać zamówienie. Tymczasem, jak wynika z treści odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający oparł swoją ocenę nie na treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny Zgłaszającego przystąpienie, lecz na własnych ustaleniach. Wbrew twierdzeniu Zamawiającego oparcie się na tych ustaleniach nie miało charakteru pomocniczego, lecz w istocie charakter podstawowy. Odwołujący nie zgadza się z twierdzeniem, jakoby domniemanie rażąco niskiej ceny zostało obalone treścią wyjaśnień. Treść ta jest w istocie pusta, a tam, gdzie zawiera jakiegokolwiek konkretne informacje, pozostają one wzajemnie sprzeczne. W tych okolicznościach nie sposób przyjąć, że wyjaśnienia obalają jakiegokolwiek domniemanie. Wielokrotne powtarzanie przez Zamawiającego, że „dokonana przez niego czynność miała charakter weryfikacyjny w stosunku do okoliczności wskazanych w wyjaśnieniach wykonawcy, a nie substytucyjny w stosunku do obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 Pzp”, nie zmienia okoliczności wprost wynikających z akt sprawy. Weryfikacja przeprowadzona przez Zamawiającego nie dotyczyła bowiem wyłącznie okoliczności wynikających z wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Bazowała ona na okolicznościach, których w wyjaśnieniach

Zgłaszającego przystąpienie po prostu nie było. Sama deklaracja Zamawiającego co do charakteru podjętej czynności nie przesądza zatem o jej rzeczywistym charakterze. O tym, czy czynność miała charakter weryfikacyjny, czy wykraczający poza treść wyjaśnień, decyduje to, na jakim materiale została oparta, a nie to, jak nazywa ją Zamawiający. Skoro podstawą oceny były okoliczności nieujęte w wyjaśnieniach wykonawcy, to Zamawiający w istocie samodzielnie uzupełnił treść wyjaśnień o elementy, których wykonawca nie przedstawił. Jest to właśnie wyrzucanie wykonawcy w wykazaniu realności ceny, którego art. 224 ust. 5 Pzp nie dopuszcza. W tym kontekście szczególnie rażące jest stanowisko Zamawiającego jakoby: „Odnosząc się do wyroku KIO z dnia 25 kwietnia 2025 r., sygn. akt KIO 1329/25, na który Odwołujący powołuje się w pkt 61 odwołania – Zamawiający zwraca uwagę, że konkluzje tamtego wyroku nie mają w niniejszej sprawie waloru prejudycjalnego ani precedensowego. Stan faktyczny tamtej sprawy – nawet jeżeli dotyczył tożsamego wykonawcy – nie odnosił się do okoliczności analogicznych do niniejszego postępowania, w szczególności nie obejmował sytuacji, w której Zamawiający (jako jednostka samorządu terytorialnego, dla której tenże wykonawca wcześniej realizował tożsame przedmiotowo zadania) dysponował bogatym materiałem porównawczym z bieżącej działalności, pozwalającym na zewnętrzną weryfikację złożonych wyjaśnień”. Zamawiający zdaje się sugerować, że o dopuszczalności weryfikacji wyjaśnień przesądza to, czy dany zamawiający dysponuje materiałem porównawczym z wcześniejszej współpracy z wykonawcą. W ujęciu Zamawiającego, jeżeli takim materiałem dysponuje, może wyjaśnienia zweryfikować, a jeżeli nim nie dysponuje, weryfikacji takiej przeprowadzić nie może i musi odrzucić ofertę takiego wykonawcy. Stanowisko to wprost prowadzi do nierównego traktowania wykonawców. Oznacza ono bowiem, że ocena tych samych wyjaśnień zależy nie od ich treści, lecz od tego, czy wykonawca realizował wcześniej zamówienia na rzecz danego zamawiającego. Prowadziłoby to do sytuacji, w której identyczne pod względem treści wyjaśnienia dwóch różnych wykonawców podlegałyby odmiennej ocenie wyłącznie z uwagi na ich wcześniejsze relacje z zamawiającym. Tego rodzaju różnicowanie w sposób oczywisty faworyzuje wykonawców już współpracujących z zamawiającym i narusza zasadę równego traktowania wykonawców oraz zasadę uczciwej konkurencji.

I.2.

Odwołujący odnosi się odrębnie do dowodu z kosztorysów ofertowych zadań realizowanych przez Zgłaszającego przystąpienie na rzecz Zamawiającego w przeszłości, których dopuszczenia i przeprowadzenia domaga się Zamawiający. W pierwszej kolejności Odwołujący wnosi o pominięcie tego dowodu. Kosztorysy te nie zostały w żaden sposób przedstawione przez Zgłaszającego przystąpienie na etapie składania wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Zgłaszający przystąpienie w żaden sposób się do nich nie odniósł. Co więcej, w całej treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny Zgłaszający przystąpienie w ogóle nie przywołał okoliczności, jakoby miał realizować wcześniej na rzecz Zamawiającego jakąkolwiek inwestycję. Okoliczność ta dodatkowo wskazuje, że Zamawiający w tym zakresie po prostu wyrzeka Zgłaszającego przystąpienie, zamiast samodzielnie ocenić złożone wyjaśnienia. W tym zakresie warto przytoczyć tezy wyroku KIO z 28.03.2025 r., sygn. akt KIO 920/25: „Niezależnie od powyższego Zamawiający złożył na rozprawie dowody w postaci oświadczenia głównego specjalisty o inwestycjach należycie zrealizowanych przez wykonawcę Energy-Bud na terenie Gdańska, a także 5 kosztorysów dołączonych do ww. oświadczenia kierownika zespołu kosztów i dotyczących również innych inwestycji na terenie Gdańska. Na podstawie tych dowodów Zamawiający argumentował, że skoro ww. wykonawca wykonał należycie inne zadania za podobne ceny, to wykona również niniejsze zamówienie. Ponownie należy wskazać, że ww. wykonawca w wyjaśnieniach nie powoływał się na realizację inwestycji, których dotyczyły przedłożone przez Zamawiającego dowody. Ponadto różne warunki czy okresy wykonywania różnych zadań nie pozwalają na automatyczne założenie, że za podobną cenę da się należycie zrealizować każde z nich. Wreszcie po raz kolejny należy przypomnieć, że nie jest rolą zamawiającego poszukiwanie za wykonawcę powodów i dowodów na realność ceny jego oferty. Tym samym, w świetle wyjaśnień i kosztorysu złożonego przez ww. wykonawcę, dowody złożone przez Zamawiającego na rozprawie pozostają bez znaczenia dla sprawy. Już tylko na marginesie Izba zwraca uwagę, że powoływanie się przez Zamawiającego na dotychczasową współpracę z wykonawcą i opieranie na tym oceny ceny jego oferty, może świadczyć o naruszeniu zasady równego traktowania wykonawców i zachowania uczciwej konkurencji, skoro wykonawcy, którzy nie wykonywali wcześniej dla Zamawiającego żadnych zamówień muszą rzetelnie wykazywać realność cen swoich ofert, a cena wykonawcy współpracującego już wcześniej z Zamawiającym, jest oceniana przez pryzmat tej dotychczasowej współpracy”.

Z daleko idącej ostrożności procesowej Odwołujący ustosunkowuje się jednak do treści tych kosztorysów. Po pierwsze, wszystkie te kosztorysy zostały sporządzone w 2024 roku, a więc dwa lata temu. Nie jest zrozumiałe, w jaki sposób ceny jednostkowe obowiązujące dwa lata temu miałyby mieć przełożenie na realizację niniejszego zamówienia. W ciągu dwóch lat ceny zmieniły się bardzo istotnie. Miała miejsce chociażby znaczna podwyżka minimalnego wynagrodzenia za pracę. Również ceny materiałów wykazywały w tym czasie bardzo dużą amplitudę. Najlepszym tego przykładem jest asfalt do produkcji mieszanek mineralno-bitumicznych. W 2024 roku jego średnia cena wynosiła 2 400 zł za tonę, podczas gdy obecnie cena ta wynosi około 3 000 zł za tonę. Po drugie, żeby móc porównać wcześniejsze kosztorysy z obecną sytuacją niezbędny jest punkt odniesienia. W niniejszym postępowaniu Zgłaszający przystąpienie do tej pory nie przedstawił Zamawiającemu jakiegokolwiek kosztorysu. Wraz z ofertą przedstawił jedynie bardzo uproszczoną tabelę elementów scalonych. Tabela ta ma zupełnie inną formę niż kosztorysy, które przedstawił Zamawiający. Nie zawiera żadnych pozycji według katalogu nakładów rzeczowych. Wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny również nie została przedstawiona żadna kalkulacja. Na późniejszym etapie Odwołujący również nie uzyskał informacji, by Zgłaszający przystąpienie jakkolwiek kosztorysy przygotował, mimo że wnosił o udostępnienie pełnej dokumentacji obejmującej pełną korespondencję. Nie jest zatem dla Odwołującego w żaden sposób zrozumiałe, do czego Zamawiający zamierza porównywać wcześniejsze kosztorysy Zgłaszającego przystąpienie. Nawet gdyby kosztorysy te obrazowały ceny aktualne, to jednak każde porównanie wymaga punktu odniesienia. W przypadku niniejszego postępowania Zamawiający nie dysponuje żadnymi danymi, do których mogłyby te kosztorysy porównać. Nie jest więc dla Odwołującego zrozumiałe, na jakiej podstawie weryfikacja ta miała się odbyć, skoro jest ona po prostu niemożliwa.

I.3.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie eksponuje okoliczność, że treść wezwania z dnia 3 kwietnia 2026 r. nie była rozbudowana, a jej zakres odpowiadał otwartemu katalogowi z art. 224 ust. 3 Pzp. Odwołujący tej okoliczności nie kwestionuje, podkreślić jednak należy, że nawet ogólne wezwanie jednoznacznie określało cel, jakiemu wyjaśnienia miały służyć. W

treści wezwania Zamawiający wprost oczekiwał złożenia wyjaśnień uzasadniających zaoferowaną cenę. Zamawiający z naciskiem wskazał przy tym, że obowiązek wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Twierdzenie to zostało wyróżnione graficznie przez pogrubienie, co dodatkowo akcentuje wagę, jaką sam Zamawiający przypisywał rozkładowi ciężaru dowodu. W tym stanie rzeczy Zamawiający nie może interpretować wezwania w taki sposób, że cokolwiek wykonawca przedstawi, podlega zaakceptowaniu. Wyjaśnienia wykonawcy muszą odnosić się do zaoferowanej ceny i wykazywać, czy za tę cenę zamówienie da się wykonać. W niniejszej sprawie wyjaśnień o takiej treści w sposób oczywisty zabrakło. Przyjęcie takiej interpretacji prowadziłoby do wniosku, że wykonawca w istocie nie musiałby przedstawić żadnych wyjaśnień, żadnej kalkulacji ani żadnych dowodów. Powstaje jednak wtedy uzasadnione pytanie, na podstawie czego Zamawiający miałby wówczas ocenić realność zaoferowanej ceny. Przy takim rozumieniu wezwania ocena ta byłaby w ogóle niemożliwa, a samo wezwanie traciłoby jakikolwiek sens. W tym miejscu Odwołujący chciałby przywołać wyjaśnienia, jakie ten sam wykonawca, to jest Zgłaszający przystąpienie, złożył w innym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Było to postępowanie prowadzone przez Powiat Oświecimski pod nazwą Przebudowa drogi powiatowej 1897K (ul. Wadowicka) w km od 7+109,08 do km 8+990,75 (obiekt mostowy w km 8+040,02 do km 8+134,85) w miejscowości Poręba Wielka, Powiat Oświecimski (numer referencyjny SZP.272.6.2025). W tamtym postępowaniu Zgłaszający przystąpienie zaoferował cenę w wysokości 8 274 857,96 zł brutto. Złożył przy tym identyczne wyjaśnienia zaoferowanej ceny. Brzmienie obu wyjaśnień jest tożsame, łącznie z tym, że wykonawca powiela w nich te same błędy.

Okoliczność ta pokazuje, że niezależnie od ceny zaofferowanej w danym postępowaniu wykonawca składa dokładnie takie same wyjaśnienia, nieróżniące się w zasadzie niczym. Trudno uznać, że dokument o niezmienniej treści, oderwany od konkretnej ceny ofertowej, stanowi wyjaśnienie tej właśnie ceny.

Dowód: Pakiet dokumentów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez Powiat Oświecimski pod nazwą „Przebudowa drogi powiatowej 1897K (ul. Wadowicka) w km od 7+109,08 do km 8+990,75 (obiekt mostowy w km 8+040,02 do km 8+134,85) w miejscowości Poręba Wielka, Powiat Oświecimski” (numer referencyjny SZP.272.6.2025), obejmujący informację z otwarcia ofert, wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz wyjaśnienia zaofferowanej ceny złożone przez Zgłaszającego przystąpienie [załącznik numer 1 do niniejszego pisma] - Na okoliczność wykazania, że Zgłaszający przystąpienie, niezależnie od wysokości zaofferowanej ceny, składa dokładnie takie same wyjaśnienia zaofferowanej ceny. W konsekwencji okoliczność ta potwierdza dodatkowo, że wyjaśnienia złożone w niniejszym postępowaniu są w istocie puste i w żaden sposób nie tłumaczą konkretnej ceny zaofferowanej w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Konsekwencją takiego sposobu działania jest poważniejsza, niż mogłoby się wydawać. Skoro wyjaśnienia pozostają identyczne bez względu na to, czy wykonawca zaofferował cenę w wysokości 6,693 miliona złotych, 8,274 milionów, 3 miliony, czy 20 milionów, to nie sposób na ich podstawie zweryfikować, czy konkretna zaofferowana cena jest realna. Wyjaśnienia oderwane od wysokości ceny nie poddają się merytorycznej analizie. Tymczasem właśnie temu miało służyć wezwanie Zamawiającego, to jest wyjaśnieniu, czy za konkretną zaofferowaną cenę da się wykonać zamówienie. Przy tak skonstruowanych wyjaśnieniach przesłanie procesu kalkulacji jest po prostu niemożliwe.

1.4.

Podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie z orzecznictwem wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie, zawierającej ogólne informacje o jego działalności lub deklaracje co do realizacji zamówienia za zaofferowaną cenę, nieoparte dowodami. Muszą być one na tyle konkretne, spójne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający mógł ustalić, w jaki sposób skalkulowano konkretną cenę, co w niej uwzględniono, z czego wynika wysokość przyjętych stawek oraz z czego wynikają deklarowane oszczędności i jaki mają one wpływ na cenę. Odwołujący nie zgadza się również ze stanowiskiem Zamawiającego, jakoby Zgłaszający przystąpienie odniósł się do wszystkich okoliczności wymienionych w art. 224 ust. 3 Pzp oraz w treści wezwania. Twierdzenie to nie odpowiada rzeczywistości co najmniej w odniesieniu do dwóch punktów.

W zakresie punktu szóstego, dotyczącego zgodności z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w miejscu realizacji zamówienia, wyjaśnienia wprost pozostają w sprzeczności z tymi przepisami. Odwołujący wykazał to szczegółowo w treści odwołania. To samo dotyczy punktu ósmego, odnoszącego się do wypełnienia obowiązków związanych z powierzaniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. Również w tym zakresie zachodzi wprost sprzeczność między treścią wyjaśnień a treścią oferty. W ofercie wykonawca zadeklarował podwykonawstwo, natomiast w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wskazał, że całość zamówienia wykona samodzielnie, upatrując w tej okoliczności znacznych oszczędności. To samo dotyczy podkreślanej przez Zamawiającego okoliczności, że Zgłaszający przystąpienie dołączył do wyjaśnień dowody w postaci wydruków z programu ZUS. Zamawiający całkowicie pomija, że dokumenty te wprost potwierdzają stanowisko Odwołującego, a przeczą stanowisku Zgłaszającego przystąpienie. Z wydruków tych wynika bowiem, że rzeczywiste wynagrodzenie wypłacane pracownikom jest znacznie wyższe od wartości przyjętej w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny. Powoływanie się przez Zamawiającego na te dokumenty jako na dowód potwierdzający prawidłowość wyjaśnień obraca się zatem przeciwko jego własnemu stanowisku.

1.5.

Zgłaszający przystąpienie w swoim stanowisku podnosi nadto, że Odwołujący powinien był nie tylko skupić się na formalnym aspekcie wyjaśnień, lecz również merytorycznie podważyć zaofferowaną cenę, czego, zdaniem Zgłaszającego przystąpienie, w odwołaniu zabrakło. Z tezą tą nie można się zgodzić. Odwołujący istotnie poświęcił znaczną część argumentacji formalnemu aspektowi wyjaśnień. Wynikało to jednak wprost z charakteru samych wyjaśnień, które są w przeważającej części formalne i merytorycznie nie niosą ze sobą żadnej treści. Należy bowiem wskazać, że w zasadzie jedyna merytoryczna treść wyjaśnień dotyczy kosztów pracy. Właśnie tam, gdzie taka treść się pojawia, Odwołujący wykazał, że przedstawione obliczenia nie zgadzają się z załączonymi do wyjaśnień drukami ZUS. Koszty pracy wynikające wprost z przedstawionych przez wykonawcę dowodów są bowiem znacznie wyższe niż koszty, które zakłada Zgłaszający przystąpienie. Co więcej, rozbieżność ta utrzymuje się, mimo że wykonawca cały zysk oraz całość kosztów pośrednich przeznaczył na uzupełnienie kosztów pracy. Tym samym nawet po przeznaczeniu pełnego zysku i całości kosztów pośrednich na pokrycie kosztów pracy koszty te pozostają wyższe od wartości wynikających z druków ZUS. Twierdzenie, że Odwołujący ograniczył się wyłącznie do formalnego aspektu wyjaśnień, bez ich merytorycznego podważenia, jest zatem chybione. Tam, gdzie merytoryczne podważenie było możliwe, zostało dokonane. Tam zaś, gdzie go nie ma, brak ten wynika wyłącznie z tego, że pod względem merytorycznym nie ma czego podważać, ponieważ wyjaśnienia są w tej warstwie po prostu puste.

II. WYJAŚNIENIA SĄ WEWNĘTRZNE SPRZECZNE I NIESPÓJNE

II.1. Kwestia podwykonawstwa

Zarówno Zamawiający, jak i Zgłaszający przystąpienie bagatelizują kwestię podwykonawstwa, sprowadzając ją do marginalnej wartości prac powierzonych podwykonawcy. Tymczasem fakty istotne dla oceny tego zarzutu są bezsporne. Zgłaszający przystąpienie w formularzu ofertowym zadeklarował powierzenie podwykonawcy części zamówienia w zakresie części elektrycznej i teletechnicznej. W wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wskazał natomiast, że całość zamówienia wykona samodzielnie, własnymi siłami i własnym sprzętem, i właśnie z tej okoliczności wywodził znaczną część deklarowanych oszczędności. Zachodzi tu zatem oczywista niespójność. Tego samego zakresu prac nie można jednocześnie zamierzać powierzyć podwykonawcy i wykonać w całości siłami własnymi, czerpiąc z tego drugiego założenia oszczędności obniżające cenę. Jest to oczywista sprzeczność, która podważa wyjaśnienia Zgłaszającego przystąpienie. W tym zakresie twierdzenie o niskiej wartości tych prac pozostaje po prostu nieudowodnione. Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny Zgłaszającego przystąpienie w ogóle się do tej kwestii nie odnoszą i nie odnoszą się do kosztów, jakie wykonawca musi ponieść w zakresie części elektrycznej i teletechnicznej. W konsekwencji nie można skutecznie powoływać się na to, że prace te mają niską wartość. Co więcej, sam Zgłaszający przystąpienie w swoim stanowisku procesowym nie pokusił się o ostateczne wyjaśnienie tej kwestii. Wskazał jedynie, że deklaracja, iż jakaś część zamówienia może być realizowana przez podwykonawcę, nie oznacza, że tak faktycznie będzie. Tego rodzaju stanowisko niczego jednak nie wyjaśnia. Zgłaszający przystąpienie twierdzi, że prace te mogą zostać powierzone podwykonawcy, lecz nie muszą. W dalszym ciągu nie wiadomo zatem, czy Zgłaszający przystąpienie wykona zamówienie samodzielnie, czy jednak przy udziale podwykonawców. Nie wiadomo również, jak kształtują się koszty wykonawcy w każdym z tych dwóch wariantów.

II.2. Koszty pracy sprzętu

Również w kwestii oszczędności w zakresie kosztów pracy sprzętu zarówno Zamawiający, jak i Zgłaszający przystąpienie poprzestają na twierdzeniu, że różne wartości procentowe dotyczą różnych elementów, co ich zdaniem nie stanowi sprzeczności, lecz świadczy o różnicowaniu składników ceny. Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. W wyjaśnieniach Zgłaszającego przystąpienie te same kategorie kosztowe, tj. oszczędności w kosztach sprzętu względem bliżej nieokreślonych kosztów rynkowych, opatrzone bowiem różnymi wartościami procentowymi, raz na poziomie 50 procent, raz w przedziale od 40 do 50 procent, a w innym miejscu w przedziale od 30 do 50 procent. Żadnej z tych wartości wykonawca nie przypisał w sposób jednoznaczny do konkretnej pozycji kalkulacji. W rezultacie nie sposób odtworzyć, jaką rzeczywistą oszczędność wykonawca przyjął przy poszczególnych składnikach ceny. Nawet gdyby Zamawiający chciał wyreczyć Zgłaszającego przystąpienie i samodzielnie przeprowadzić takie obliczenie, czego zresztą nie uczynił, to nie wiedziałby, czy oszczędność tę liczyć od 30 procent, od 40 procent, czy od 50 procent. Nie wiadomo bowiem, która z tych wartości jest w danym zakresie właściwa.

Kwestii tej nie wyjaśnił również Zgłaszający przystąpienie w zgłoszeniu przystąpienia.

II.3. Koszty pośrednie

W kwestii rozbieżności wartości kosztów pośrednich stanowiska Zamawiającego i Zgłaszającego przystąpienie pozostają ze sobą sprzeczne.

1) Zgłaszający przystąpienie uważa, że jest to oczywista omyłka, która powinna zostać poprawiona. Co istotne, nie tłumaczy jednak, która wartość jest prawidłowa, a która omyłkowa, to jest czy prawidłowe jest 40 procent, czy 50 procent. Nie wyjaśnia również, dlaczego jedna z tych wartości miałaby być prawidłowa, a druga omyłkowa.

2) Argumentacja Zamawiającego jest natomiast całkowicie odmienna. Zamawiający przyjmuje, że koszty pośrednie wynoszą 40 procent, a wartość 50 procent pojawiająca się we wzorze odpowiada hipotetycznemu, skrajnemu scenariuszowi rozdziału narzutów. W ocenie Zamawiającego stanowi to prezentację metody, a nie dwa rzeczywiste założenia kalkulacyjne. Stanowisko Zamawiającego jest w tym zakresie całkowicie niezrozumiałe. Koszty pośrednie stanowią jeden z najważniejszych czynników cenotwórczych, wpływających na wysokość zaoferowanej ceny. Zgłaszający przystąpienie nie może twierdzić, że przyjmuje 40 procent, a następnie na potrzeby wzoru przyjąć 50 procent po to, aby uzyskać wyższą wartość kosztów pracy. Okoliczność ta ewidentnie pokazuje, że wyjaśnienia są nierzetelne i nie mają nic wspólnego z należnym wyjaśnieniem zaoferowanej ceny. Wykonawca doбира bowiem wartość jednego z podstawowych narzutów w zależności od tego, jaki wynik chce w danym momencie uzyskać. Nie sposób przy tym pominąć, że Zgłaszający przystąpienie odwraca w tym miejscu uwagę od istoty zarzutu. Twierdzi mianowicie, że w każdym wariancie, zarówno przy 40 procent, jak i przy 50 procent kosztów pośrednich, koszty pracy i tak pozostają wyższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Argument ten jest jednak chybiony z dwóch powodów. Po pierwsze, celem weryfikacji nie jest wyłącznie ustalenie samych kosztów pracy, lecz również ustalenie, jaka jest rzeczywista wysokość kosztów pośrednich przyjętych w kalkulacji. Po drugie, w każdym z tych wariantów, niezależnie od tego, czy przyjmujemy 40 procent, czy 50 procent kosztów pośrednich, koszty pracy Zgłaszającego przystąpienie wprawdzie przewyższają minimalne wynagrodzenie za pracę, pozostają jednak niższe od kosztów, które wykonawca realnie ponosi, a które wynikają wprost z przedłożonych przez niego druków ZUS. W tych okolicznościach rozbieżność wartości kosztów pośrednich nie jest drobną nieścisłością rachunkową. Dotyka ona jednego z podstawowych czynników cenotwórczych i sprawia, że na podstawie wyjaśnień nie sposób ustalić, jakie założenia w istocie legły u podstaw zaoferowanej ceny.

II.4. Wynagrodzenie pracowników

Odwolujący chciałby bardzo mocno podkreślić, że Zamawiający w ogóle nie odniósł się do kwestii niezgodności w zakresie wynagrodzenia pracowników. W całej odpowiedzi na odwołanie próżno szukać jakiegokolwiek odniesienia się do tego zagadnienia. Tymczasem jest to jedna z czterech niezgodności, na które zwracał uwagę Odwołujący, a przy tym niezgodność najbardziej istotna. Tytułem przypomnienia Odwołujący wskazuje, że:

1) Zgłaszający przystąpienie w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny dokonał obliczenia, ile wynosi wynagrodzenie pracowników. Bazując na stawce roboczogodziny w wysokości 32 zł, kosztach pośrednich (co do których w wyjaśnieniach pojawia się omówiona już rozbieżność 40 procent wobec 50 procent) oraz zysku w wysokości 10 procent, wykonawca uzyskał po przeliczeniu kwotę 8 192,00 zł brutto. Wskazał, że taka jest średnia wartość wynagrodzenia w jego przedsiębiorstwie.

2) Równocześnie Zgłaszający przystąpienie dołączył wydruki z programu ZUS, z których wynika, że już samo wynagrodzenie brutto jest zdecydowanie wyższe od kwoty przez niego przyjętej. W momencie zaś, gdy do wynagrodzenia brutto doliczyć pozostałe obciążenia związane z zatrudnieniem pracowników, rozbieżność ta staje się jeszcze większa.

3) Z przedłożonych przez Zgłaszającego przystąpienie dowodów wynikają bowiem kwoty w przedziale od 9 973 zł do 12 767 zł, w porównaniu do 8 192,00 zł przyjętych w wyjaśnieniach. Przepaść między rzeczywistym kosztem zatrudnienia pracowników a wartością przyjętą w wyjaśnieniach jest zatem bardzo duża i nie może zostać pominięta.

4) Rozbieżność ta utrzymuje się przy tym, mimo że Zgłaszający przystąpienie całość kosztów pośrednich oraz całość zysku przeznaczył na pokrycie kosztu wynagrodzenia pracowników. Nawet po przeprowadzeniu tej operacji wykonawca nie jest w stanie uzyskać kwoty pozwalającej pokryć realne wynagrodzenie wypłacane pracownikom, co wynika wprost z dowodów, które sam załączył.

5) Powoduje to nadto brak zgodności wyjaśnień z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Pomimo tak doniosłych okoliczności podnoszonych przez Odwołującego Zamawiający całkowicie przemilczał ten fakt. W ocenie Odwołującego przyczyną tego stanu rzeczy jest to, że Zamawiający nie jest w stanie w żaden sposób tej niezgodności wytłumaczyć. Zamawiający ma bowiem świadomość, że jest to rzeczywista niezgodność, która przeczy całemu jego stanowisku. Zdaje się jednak zakładać, że przemilczenie tej kwestii spowoduje, iż umknie ona w szerszej optyce sporu. Do kwestii tej nie odniósł się również w sposób merytoryczny Zgłaszający przystąpienie. W swoim stanowisku wskazał on, że: „Po czwarte, rozważania dotyczące rzekomych błędów pracowników stanowią wyłącznie głosowną polemikę Odwołującego, której sam Odwołujący zaprzecza w akapicie 45 odwołania, gdzie wskazuje, że:

To z tego wzoru wynika kwota 8.192,00 zł brutto, którą wykonawca przedstawia jako rzekomy koszt zatrudnienia pracownika i porównuje z kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę. Skoro Odwołujący w akapicie 45 nie ma wątpliwości do jakiego wynagrodzenia odnoszą się twierdzenia Przystępującego (wynagrodzenia minimalnego) to twierdzenia o rzekomych wadliwościach i wątpliwościach przedstawione w akapitach 46-58 stanowią wyłącznie sofistykę ze strony Odwołującego, a stawianym tam twierdzeniom Przystępujący zaprzecza. Odwołujący po raz kolejny zaś też swoich w żaden sposób nie udowadnia, ani udowodnić ich nie próbuje. Ponadto przedstawiana przez Odwołującego warianty wynagrodzeń pracowników, które wynikają z dowodu przedłożonego przez Przystępującego w postaci deklaracji ZUS, w żaden sposób nie wykazują, aby przy realizacji zamówienia przy takich stawkach pracowników była niemożliwa. Poza szerokim przywołaniem danych liczbowych Odwołujący nie wskazuje co ma z nich wynikać i dlaczego świadczyć mają one o rażąco niskiej cenie. Przystępujący po raz kolejny zaprzecza, aby z uwagi na kwestie pracownicze jego oferta obarczona była rażąco niską ceną.”

Stanowisko Zgłaszającego przystąpienie świadczy o niezrozumieniu istoty zagadnienia. Odwołujący nie twierdził bowiem, że kwota przyjęta przez Zgłaszającego przystąpienie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Odwołujący wskazywał natomiast, że z dowodów przedstawionych przez samego Zgłaszającego przystąpienie wynika, iż wypłaca on pracownikom wynagrodzenie wyższe niż przyjęte w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny, i to przy dodatkowym poświęceniu całości kosztów pośrednich oraz całego zysku. Trudno w tych okolicznościach twierdzić, że nie świadczy to o rażąco niskiej cenie. Skoro bowiem nawet po przeznaczeniu całości kosztów pośrednich i całego zysku na pokrycie kosztów pracy wykonawca w tym zakresie nadal ponosi stratę, to zaoferowana cena nie pozwala na pokrycie realnych kosztów realizacji zamówienia.

III. BRAK DOWODÓW

Odnosnie do zarzutu braku dowodów Odwołujący podtrzymuje swoje stanowisko. Odwołujący podziela stanowisko przeciwników procesowych wyłącznie w tym zakresie, w jakim podnoszą, że nie istnieje zamknięty katalog dowodów, jakie może przedstawić wykonawca. Jednakże w niniejszej sprawie z całą pewnością za dowód nie mogą zostać uznane oświadczenia przygotowane przez samego Zgłaszającego przystąpienie. Są to dokumenty pochodzące od samego wykonawcy, które w istocie przepisują treść wyjaśnień. Stanowi to wyłącznie zabieg redakcyjny, polegający na powtórzeniu tej samej treści w odrębnym pliku, nazwanemu go dowodem i twierdzeniu, że dowód taki został przedstawiony. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Co do wydruków z programu ZUS, potencjalnie mogłyby one stanowić dowód. W niniejszej sprawie jest to jednak dowód świadczący o nierzetelności wyjaśnień. Z dokumentów tych wynika bowiem w sposób jednoznaczny, ile wynosi wynagrodzenie pracowników wypłacane przez Zgłaszającego przystąpienie. Jest to wynagrodzenie znacznie wyższe od wartości przyjętej przez wykonawcę w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny. Jeżeli zatem dokumenty te traktować jako dowód, to jest to dowód wyłącznie na okoliczność tego, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny Zgłaszającego przystąpienie są nierzetelne i realne koszty wykonania zamówienia są inne niż wskazuje Zgłaszający przystąpienie w treści wyjaśnień. W szczególności, mimo przeznaczenia całości kosztów pośrednich oraz

całego zysku na uzupełnienie kosztów pracy, Zgłaszający przystąpienie nie jest w stanie pokryć pełnych kosztów pracy. Odwołujący podtrzymuje w związku z tym twierdzenie, że nie zostały przedstawione żadne dowody, które potwierdzałyby stanowisko Zgłaszającego przystąpienie. Należy przy tym dodać, że Zamawiający prezentuje w tym zakresie stanowisko nielogiczne. Twierdzi bowiem, że dowodem mogą być kalkulacje własne wykonawcy odniesione do pozycji przedmiaru, na poparcie czego powołuje przykładowy wyrok Krajowej Izby Odwoławczej. Jednakże w niniejszym stanie faktycznym żadna kalkulacja nie została przez Zgłaszającego przystąpienie przedstawiona, a już z całą pewnością nie kalkulacja sporządzona na podstawie przedmiaru. Zamawiający powołuje zatem standard dowodowy, którego sam wykonawca w żaden sposób nie spełnił.

IV. POZOSTAŁE KWESTIE

Niezasadne jest również powoływanie się przez Zgłaszającego przystąpienie na rzekomo niewielką różnicę między cenami zaoferowanymi przez Odwołującego a przez Zgłaszającego przystąpienie. Podkreślenia wymaga, że różnica ta nie jest tak nieznaczna, jak usiłuje się to przedstawić, gdyż wynosi ponad 300 000 zł. Zgłaszający przystąpienie nie może zatem twierdzić, że skoro za cenę zaoferowaną przez Odwołującego da się wykonać zamówienie, to wykonanie tego samego zamówienia za cenę niższą o ponad 300 000 zł również jest możliwe. Wniosek taki jest nielogiczny. Dodatkowo argument ten pomija fakt, że poszczególni wykonawcy mogą mieć odmienną strukturę kosztów realizacji zamówienia. Różnica w cenie ofertowej nie świadczy sama przez się o realności ceny niższej, lecz może wynikać właśnie z odmiennego ukształtowania poszczególnych pozycji kosztowych u każdego z wykonawców. Odmienność ta uwidacznia się w niniejszej sprawie w szczególności w zakresie kosztów pracy. To właśnie w tym obszarze, jak wykazano we wcześniejszej części niniejszego pisma, kalkulacja Zgłaszającego przystąpienie nie znajduje pokrycia w przedłożonych przez niego samemu dowodach. Całkowicie niezrozumiałe jest stanowisko Zamawiającego w przedmiocie rzekomej sprzeczności, jakiej miałyby się dopuścić Odwołujący w zakresie zarzutu ewentualnego. Właśnie z tego powodu zarzut ten został postawiony jako zarzut ewentualny. Konstrukcja zarzutów ewentualnych jest powszechnie stosowana w postępowaniach przed Krajową Izbą Odwoławczą i nie była dotychczas kwestionowana. Jej istotą jest uwzględnienie okoliczności, że skład orzekający może mieć odmienne zapatrywanie na daną kwestię. Siłą rzeczy zarzut ewentualny pozostaje zazwyczaj w mniejszej lub większej sprzeczności z zarzutem stawianym stanowczo. Sprzeczność ta jest naturalna i wynika z samej istoty tej konstrukcji. Odwołujący nie twierdzi zatem jednocześnie, że wyjaśnienia są na tyle wadliwe, iż nie wolno wzywać ponownie, oraz że Zamawiający powinien być ponownie wezwać. Drugie stanowisko, co Odwołujący bardzo wyraźnie zaznaczył, podnoszone jest wyłącznie z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Izba oceniła wyjaśnienia odmienne niż czyni to Odwołujący. Równie niezrozumiałe są twierdzenia Zamawiającego, jakoby Odwołujący nie posiadał interesu w uzyskaniu zamówienia. Oferta Odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji, wobec czego Odwołujący ma bezpośredni interes w odrzuceniu oferty sklasyfikowanej na pozycji pierwszej. Dalsze stanowisko Zamawiającego również pozostaje niezgodne z przepisami. Zamawiający zdaje się bowiem sugerować, że odrzucenie oferty Zgłaszającego przystąpienie jako zawierającej rażąco niską cenę doprowadziłoby do zmiany średniej arytmetycznej cen ofert w rozumieniu art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Wniosek ten jest całkowicie nieuprawniony w świetle tego przepisu. Przepis ten wprost stanowi, że dla potrzeb ustalenia średniej arytmetycznej uwzględnia się wszystkie złożone oferty, z wyłączeniem wyłącznie tych odrzuconych na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, pkt 5a oraz pkt 10 Pzp. Wyłączenie to obejmuje zatem oferty złożone po upływie terminu składania ofert (pkt 1), oferty złożone przez wykonawców pochodzących z państwa trzeciego (pkt 5a) oraz oferty zawierające błąd w obliczeniu ceny (pkt 10). Oferty wykonawców odrzuconych z powodu rażąco niskiej ceny wliczają się natomiast do średniej arytmetycznej. Odrzucenie oferty Zgłaszającego przystąpienie nie będzie więc miało jakiegokolwiek wpływu na średnią arytmetyczną cen ofert. Tym samym odpada podstawa, na której Zamawiający opiera tezę o braku oczywistego interesu Odwołującego. Niezależnie od powyższego, nawet gdyby Zamawiający zdecydował się skierować do Odwołującego wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, czy to na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, czy na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, Odwołujący złożył takie wyjaśnienia, które następnie będą podlegały ocenie Zamawiającego. Okoliczność ta w żaden sposób nie może świadczyć o tym, że Odwołujący nie posiada interesu w uzyskaniu zamówienia.

V. PODSUMOWANIE

Zgłaszający przystąpienie otrzymał wezwanie do złożenia wyjaśnień zaoferowanej ceny. Po jego stronie powstało zatem domniemanie, że zaoferowana cena jest rażąco niska, a obowiązkiem wykonawcy było obalenie tego domniemania poprzez wykazanie, że za tę cenę zamówienie da się wykonać, oraz poparcie wyjaśnień stosownymi dowodami. Obowiązkowi temu wykonawca w żadnym zakresie nie sprostał. Złożone przez niego wyjaśnienia są ogólnikowe, wewnątrznie sprzeczne i nieoparte dowodami, a jedyny dołączony dokument zewnętrzny obraca się przeciwko jego własnemu stanowisku. W warstwie kosztowej wykonawca ograniczył się do szeregu ogólnych deklaracji o rzekomych oszczędnościach, takich jak posiadanie własnej wytwórni mas bitumicznych, własnego węzła betoniarzkiego, własnego sprzętu czy bezpośrednia współpraca z rafinerią. W żadnym miejscu nie powiązał jednak tych deklaracji z konkretnymi pozycjami kosztowymi ani nie wykazał, w jaki sposób miałyby się one przełożyć na wysokość zaoferowanej ceny. Tam zaś, gdzie wykonawca posłużył się konkretnymi wartościami liczbowymi, popadł w sprzeczności. Oszczędności na sprzęcie określił raz na poziomie 50 procent, raz w przedziale od 40 do 50 procent, a w innym miejscu od 30 do 50 procent. Koszty pośrednie zadeklarował na poziomie 40 procent, podstawiając jednocześnie do wzoru wartość 50 procent. W jednym miejscu oświadczył, że zamówienie wykona w całości siłami własnymi, w innym, że część prac powierzy podwykonawcy. Na podstawie tak skonstruowanych wyjaśnień nie sposób ustalić ani rzeczywistej struktury kosztów przyjętych przez wykonawcę, ani ich realnej wysokości, ani metodologii kalkulacji. Wyjaśnienia te są oderwane od konkretnej ceny ofertowej, przez co identyczne wyjaśnienia wykonawca mógłby złożyć przy zaoferowaniu ceny dowolnej wysokości. Konsekwencja takiego podejścia jest nie do zaakceptowania. Te same okoliczności cenotwórcze równie dobrze tłumaczyłby cenę na poziomie 6 693 540,55 zł, jak i cenę o wiele niższą. Wyjaśnienia, które pasują do każdej ceny, w istocie nie tłumaczą żadnej i nie dostarczają punktu odniesienia pozwalającego na jakąkolwiek weryfikację rachunkową. Jedyny dokument zewnętrzny dołączony do wyjaśnień, to jest wydruki z programu ZUS, nie potwierdza założeń wykonawcy, lecz wprost je obala. Z dokumentów tych wynika, że rzeczywiste koszty pracy są znacznie wyższe od wartości przyjętej w wyjaśnieniach, i to nawet po przeznaczeniu całości kosztów pośrednich oraz całego zysku na ich pokrycie. Wykonawca sam zatem ujawnił, że zaoferowana cena nie pozwala na pokrycie nawet podstawowego elementu kosztów realizacji zamówienia. Stanowiska procesowych przeciwników okoliczności tych nie podważają, lecz je potwierdzają. Zamawiający oparł ocenę wyjaśnień nie na ich treści, lecz na okolicznościach, których w wyjaśnieniach w ogóle nie było, to jest na dokumentacji z wcześniejszych realizacji wykonawcy. Tym samym Zamawiający w istocie wyręczył wykonawcę w wykazaniu realności ceny, czego art. 224 ust. 5 Pzp nie dopuszcza. Co istotne, najpoważniejszej z czterech sprzeczności, dotyczącej kosztów pracy, Zamawiający nie wyjaśnił w ogóle, a Zgłaszający przystąpienie zbyt ją etykietą sofistyką, nie odnosząc się do samego rachunku. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że Zgłaszający przystąpienie obalił domniemanie rażąco niskiej ceny. Wykonawca nie wykazał realności zaoferowanej ceny, nie przedstawił rzetelnej kalkulacji, nie poparł swoich twierdzeń należyтыми dowodami, a tam, gdzie dowód przedstawił, dowód ten obrócił się przeciwko niemu. Wyjaśnienia Zgłaszającego przystąpienie nie są zatem wyjaśnieniami w rozumieniu art. 224 ust. 5 Pzp, lecz jedynie zbiorem nieuporządkowanych deklaracji pozbawionych wartości weryfikacyjnej. W tych okolicznościach oferta Zgłaszającego przystąpienie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp. Zamawiający zaniedbał dokonania tej czynności, czym naruszył wskazane wyżej przepisy. Naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, wobec czego odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej po zapoznaniu się z przedstawionymi poniżej dowodami, po wysłuchaniu oświadczeń, jak i stanowisk stron oraz Przystępującego złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy, ustalił i zważył, co następuje.

Skład orzekający Izby ustalił, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp, a Wykonawca wnoszący odwołanie posiadał interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp,

uprawniający do jego złożenia. Odwołujący w rankingu złożonych ofert w zajął drugie miejsce, w wypadku więc potwierdzenia zarzutów, ma szansę na uzyskanie przedmiotowego zamówienia.

Skład orzekający Izby dopuscił w niniejszej sprawie dowody z: dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez Zamawiającego do akt sprawy w postaci elektronicznej, oferty Przystępującego, wezwania z 03.04.2026 r. do wyjaśnień Przystępującego, w tym dowodów dotyczących zaofferowanej ceny, wyjaśnienia z 08.04.2026 r. w zakresie wysokości zaofferowanej ceny wraz z załącznikiem 1 +inne ZUS oraz załącznikiem nr 2 – Wyliczenia, raportu z powtórnej oceny ofert do Kierownika Zamawiającego – pismo z 24.04.2026 r. wraz z 45 załącznikami (Załącznik_1_Odpis_Aktualny_KRS_000011106; Załącznik_2_Poświadczenie_NDP.7021.2.7.2021;Załącznik_3_Poświadczenie_NDP.7021.2.3.2025;Załącznik_4_Umowa_SON_032_288_2024;Załącznik_5_Aneks_nr_1_do_SON_032_288_2024;Załącznik_6_Kosztozys_ofertowy_DP1707K; Załącznik_7_Kosztozys_ofertowy_DP1731K_Elap.I;Załącznik_8_Kosztozys_ofertowy_DP1731K_Elap.II; Załącznik_9_Kosztozys_ofertowy_DP1731K_Elap.III;Załącznik_10_Kosztozys_ofertowy_DP1731K_Elap.IV; Załącznik_11_Zawiadomienie_NIZ_272_TP_14_2024_inna_omyłka_DROGBUD;Załącznik_12_NIZ_272_TP_14_2024_Oczywista_omyłka_DROGBUD;Załącznik_13_Zweryfikowany_kosztozys_ofertowy_DP1707K;Załącznik_14_Zweryfikowany_kosztozys_ofertowy_DP1731K_Elap.I;Załącznik_15_Zweryfikow

1_25_beton_asfaltowy_Załącznik_23_DWU_W_03_2025_LBT_LM_13108-1_25_beton_asfaltowy;Załącznik_24_DWU_LBT_LM_S_01_2021_13108-1_25_beton_asfaltowy;Załącznik_25_Badanie_typu_mieszanki_mineralno_asfaltowej_LBT_LM_S_01_2021;Załącznik_26_Potwierdzenie_prawidłowości_operatu_kolaudacyjnego_DP1731K;Załącznik_27_DWU_104A_MMA_2019_13108-1_21;Załącznik_28_DWU_P_01_2025_LBT_LM_13108-1_25;Załącznik_29_DWU_W_03_2025_LBT_LM_13108-1_25;Załącznik_30_DWU_LF-01_20_AC_W-2_13108-1_25;Załącznik_31_DWU_LBT_LM_S_01_2021_13108-1_25;Załącznik_32_Badanie_typu_mieszanki_asfaltowej;Załącznik_33_Badanie_typu_sklad_mieszanki_mineralno_asfaltowej;Załącznik_34_Badanie_skladu_i_coch_empirycznych_mieszanki_mineralno_asfaltowej;Załącznik_35_Badanie_typu_mieszanki_mineralno_asfaltowej;Załącznik_36_Umowa_SON.032.I ofertowy DP1707K;Załącznik_38_Whiosek_o_zatwierdzenie_materiałów_nr_11_DP1707K;Załącznik_39_Whiosek_o_zatwierdzenie_materiałów_nr_12_DP1707K;Załącznik_40_Whiosek_o_zatwierdzenie_materiałów_nr_15_31_05_2021_DP1707K;Załącznik_41_Whiosek_o_zatwierdzenie_materiałów_nr_15_01_06_2021_DP oraz informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z 30.04.2026 r.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego załączone do pisma procesowego przez Odwołującego:

•Pakiet dokumentów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez Powiat Oświecimski pod nazwą „Przebudowa drogi powiatowej 1897K (ul. Wadowicka) w km od 7+109,08 do km 8+990,75 (obiekt mostowy w km 8+040,02 do km 8+134,85) w miejscowości Poręba Wielka, Powiat Oświecimski” (numer referencyjny SZP.272.6.2025).

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego złożone na rozprawie przez Zamawiającego:

•Zestawienie weryfikacji twierdzeń Wykonawcy i oceny dowodów w przedmiocie braku rażąco niskiej ceny w ofercie Przystępującego, gdzie w sposób tabelaryczny odniósł się do treści wezwania oraz oceny wyjaśnień i załączonych dowodów, jak również podał podstawę orzeczniczą swojego działania.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy skład orzekający Izby wziął pod uwagę argumentację wynikającą z odwołania, przystąpienia, odpowiedzi na odwołanie oraz pisma procesowego Odwołującego, jak i stanowiska i oświadczenia stron oraz Przystępującego złożone ustnie do protokołu.

Odnosząc się generalnie do podniesionych w treści odwołania zarzutów, stwierdzić należy, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości.

Odwołujący sformułował w odwołaniu zarzuty naruszenia przez Zamawiającego:

•art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy Drog-Bud, podczas gdy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożył wyjaśnienia, które nie wykazały, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny;
• art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności wezwania wykonawcy Drog-Bud do ponownych wyjaśnień zaofferowanej ceny, podczas gdy pierwotnie złożone wyjaśnienia budzą dalsze wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia za zaofferowaną cenę /zarzut ewentualny/.

Izba dokonała następujących ustaleń odnośnie do przedmiotowego odwołania.

W pierwszej kolejności Izba przywołuje stan faktyczny wynikający z treści odwołania, przystąpienia, odpowiedzi na odwołanie oraz pisma procesowego Odwołującego. Jednocześnie, podkreślając, że nie było sporu co do stanu faktycznego, ale oceny tego stanu przez Zamawiającego.

Dodatkowo, Izba wskazuje, że Zamawiający w ramach wezwania z 03.04.2026 r. do wyjaśnień Przystępującego, w tym dowodów dotyczących zaofferowanej ceny stwierdził: „(...) Zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących elementów oferty złożonej u Zamawiającego, mających wpływ na wysokość ceny, w szczególności w zakresie:

- 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z2018r. poz.21770 oraz z2019r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;
- 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzaniem wykonania części zamówienia podwykonawcy

Zamawiający wzywa Wykonawcę do udzielenia wyjaśnień w związku z podejrzeniem złożenia oferty z rażąco niską ceną. Cena Państwa oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na Wykonawcy. Na podstawie art. 224 ust. 6, Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz ze złożonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Wyjaśnienie. o którym mowa powyżej należy przesłać w terminie do 10.04.2026r. do godz. 10:00, drogą elektroniczną w ramach niniejszego postępowania, przy użyciu Platformy e-Zamówienia, za pośrednictwem formularzy do komunikacji dostępnych w zakładce „Formularze” („Formularze do komunikacji”)

W przypadku nie złożenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie oferta zostanie odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 8. Zamawiający może żądać, jeśli zaistnieje taka potrzeba, doprecyzowania lub szerszych informacji w zakresie przekazanych przez Wykonawcę wyjaśnień (...).”

W odpowiedzi w wyjaśnieniach z 08.04.2026 r. w zakresie wysokości zaofferowanej ceny wraz z załącznikiem 1 +inne ZUS oraz załącznikiem nr 2 – Wyliczenia wskazał: „(...) Zaofferowana cena ofertowa nie jest rażąco niską ceną. W celu rozwiania wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami oświadczam, że wycena robót została wykonana rzetelnie, podana cena ofertowa wyliczona została w oparciu o załączony do przetargu komplet dokumentów, łącznie z przedmiotami i wyjaśnieniami, dokumentacją techniczną, zapisy SWZ, oraz aktualne ceny materiałów robocizny i sprzętu dostępne dla wykonawcy z odpowiednimi narzutami i rabatami oraz uwzględnia niewielką odległość naszych baz sprzętowo - materiałowych. Na podstawie powyższego sporządzono Kosztorys ofertowy dla tej inwestycji (który zgodnie z zapisami SWZ ma być załącznikiem do umowy) a następnie na jego podstawie podano cenę końcową oferty. Pracownicy mojej firmy przeznaczeni do realizacji tego zadania to wysokiej klasy specjaliści wielu branż. Sprawnie działające brygady zdecydowanie szybciej wykonują daną pracę. Do oferty jako średnia

miesięczna stawka została przyjęta wynosząca netto: 32,00 zł, przyjmując że pozostała część robocizny zostanie wypłacona z narzutów; to jest kosztów ogólnych i zysku (Koszty pośrednie Kp=40%, Zysk Z=10%). W przypadku całkowitego wypłacenia wynagrodzenia robocizny bez zysku dla firmy daje to najmniej netto kwotę: $R-g+50\%(Kp)+10\%(Z)=32,00+16,00+3,20=51,20\text{zł}$. Przy przyjęciu minimum 160 godzin pracy robotnika na miesiąc (8 godz. x 20 dni) daje to (najmniej netto: $32,00 \times 160=5.120,00\text{zł}$) z narzutami kwotę $51,20 \times 160 = 8.192,00$ zł brutto, co jest kwotą wyższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego na dzień składania ofert które wynosi ustawowo brutto: 4.806,- zł. Oczywiście w mojej firmie wypłaty wynagrodzenia dla doświadczonych pracowników są wyższe od wliczonych powyżej, gdyż jednocześnie mając w firmie osoby z długoletnią praktyką na budowach tak organizują pracę, że nie tylko unikają zbędnych przestojów, ale starają się też wykonać roboty w czasie znacznie krótszym niż wynika to z katalogów norm pracy. Organizacja budowy w mojej firmie wpływa nie tylko na wyższe zarobki pracowników, ale powoduje również, że tylko przy niesprzyjających okolicznościach i problemach na budowie dochodzi do uszczuplenia zysku. Przedkładam w załączeniu wydruki z programu ZUS – Informacje osoby ubezpieczonej dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę przeznaczonych do realizacji tego zamówienia. Powyższe informacje nie mogą być dalej przekazywane i udostępniane z uwagi na fakt że zawierają dane wrażliwe oraz są tajemnicą firmy Artykuł 18 ustęp 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

- Posiadam duże zaplecze sprzętowo - materiałowe, własną wytwórnię mas bitumicznych zlokalizowaną w Alwerni ul. Krasickiego 18a oraz własny węzeł betoniarzki w Spytkowicach ul. Jana Pawła II. Jestem producentem mieszanek mineralno – bitumicznych, mieszanek betonowych oraz wyrobów betonowych, ma to z kolei wpływ na obniżenie kosztów wykonawstwa i dzięki temu jesteśmy „atrakcyjni cenowo”. Posiadam niezbędny sprzęt do wykonania całości robót poczynając od robót rozbiórkowych, ziemnych, poprzez transport materiałów i maszyn aż do robót nawierzchniowych asfaltowych (koparki, koparko-ladowarki, samochody ciężarowe, platformy niskopodwozowe, rozkładarki mas i kruszyw, walce, zagęszczarki itd.). Dodatkowo posiadam zapasy kruszywi i asfaltu po cenach z roku 2025.

- Całość robót: przygotowawcze dotyczące rozbiórki elementów drogi oraz wykonania stabilizacji, podbudowy, nawierzchni drogi, odwodnienia, wykonamy w 100% własnym sprzętem. Zaopatrzenie w paliwo następuje bezpośrednio z rafinerii własną autostacją, daje to oszczędności na paliwie rzędu 12%. Dzięki temu ceny pracy sprzętu dla tych pozycji są o 50% niższe niż rynkowe ceny sprzętu z wynajmu. Daje to z kolei oszczędności rzędu 40,00-50,00 zł na 1m-g pracy sprzętu na budowie. Do realizacji tego zamówienia przeznaczamy sprzęt nowy (do robót rozbiórkowych, ziemnych, transportu, wykonania stabilizacji podbudów, nawierzchni i robót wykończeniowych) spełnia on najwyższe standardy jeśli chodzi o ochronę środowiska. Posiadane przez nas maszyny, urządzenia i samochody do transportu spełniają normy emisji spalin „Euro 6” opłaty za korzystanie ze środowiska oraz opłaty drogowe są więc najniższe z możliwych jak również ich zapotrzebowanie na paliwo (spalanie) jest najniższe z możliwych, dzięki temu cena końcowa wykonawstwa robót jest możliwie najniższa.

- Roboty ziemne, frezowanie, odwozy, podbudowy, nawierzchnie, odwodnienie oraz oznakowanie wykonamy siłami własnymi, własnym transportem i sprzętem. Oszczędności na transporcie i sprzęcie to 40% do 50% w porównaniu z tymi z wynajmu. Cena kruszywa jaka została przyjęta w kosztorysie uwzględniła dodatkowo wypracowane przez szereg lat upusty. Cena zakupu kruszyw z rabatem dla naszej firmy jest dużo niższa od cen cennikowych.

- Oświadczam, że: na wysokość ceny w złożonej przez nas ofercie nie ma wpływu pomoc publiczna udzielona na podstawie odrębnych przepisów ponieważ nie korzystam z tego typu pomocy publicznej, dlatego nie jest ona jednym z elementów mających wpływ na wysokość ceny.

- Wszyscy pracownicy którzy przeznaczeni są do realizacji tej inwestycji zatrudnieni są na umowę o pracę, posiadają więc pełne ubezpieczenie społeczne oraz są odpowiednio przeszkoleni w zakresie BHP i obsługi urządzeń budowy.

- Cały sprzęt przeznaczony do realizacji zamówienia stanowi własność firmy, jest sprzętem nowym i zmodernizowanym spełniającym normy wynikające z przepisów prawa ochrony środowiska. W związku z tym, zamówienie zostanie wykonane w całości, przy użyciu własnego sprzętu spełniającego wymogi nałożone przez przepisy prawa ochrony środowiska. Ponadto wykonawca przy wykonaniu zamówienia będzie spełniał normy przewidziane przez ustawę prawo ochrony środowiska oraz ustawę o odpadach. W tym zakresie wskazujemy, że firma spełnia wymogi ustawy o odpadach i jest wpisana do rejestru BDO pod numerem rejestrowym 000138098. W rejestrze tym w zakresie odpadów jako miejsca prowadzenia działalności firmy wskazana jest nie tylko siedziba firmy, ale również teren całego województwa małopolskiego oraz śląskiego. Wykonanie zamówienia przez wykonawcę również z punktu widzenia ustawy o odpadach będzie spełniało wszystkie wymagania jakie nakładają na wykonawcę powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Wobec tego zaoferowana cena uwzględniła również gospodarkę odpadami prowadzoną we własnym zakresie przez wykonawcę zgodnie z wymogami ustawy.

Obecnie jestem właścicielem nowoczesnej Wytwórni Mas Bitumicznych Ammann która zasilana jest prądem i opalana gazem, wyposażona jest w najnowszą generację filtry przez co emisja gazów i pyłów została zredukowana do minimum co spowodowało zmniejszenie wysokości opłat ze wprowadzanie gazów i pyłów. Ten sposób zasilania i filtrowania na tą chwilę najlepiej zabezpiecza środowisko naturalne, generuje najmniejsze zanieczyszczenia z możliwych a jednocześnie jest najkorzystniejszy cenowo dlatego produkcja mas jest najtańsza.

- Zamówienie w całości mamy zamiar wykonać siłami własnymi, własnymi zasobami ludzkimi i własnym sprzętem. Dzięki temu koszty „sprzętowe i ludzkie” są minimalne. Pracownicy mojej firmy przeznaczeni do realizacji tego zadania to wysokiej klasy specjaliści robót drogowych z wieloletnim doświadczeniem.

Wszystko co zostało wymienione powyżej są to obiektywne czynniki wpływające na oszczędne metody wykonania oraz wyjątkowo sprzyjające warunki wykonania zamówienia dostępne dla wykonawcy.

Oświadczam, że oferta uwzględniła wszystkie wymogi realizacji zamówienia oraz ponadto:

- 1) robocizną oraz wszelkie kosztów z nią związane;
- 2) wartość materiałów wraz z kosztami ich zakupu, magazynowania i transportu na teren budowy;
- 3) wartości pracy sprzętu wraz z kosztami jednorazowymi (np.: sprowadzenie sprzętu na plac budowy, paliwo);
- 4) koszty pośrednie, w skład w których wchodzi m.in.: płace kierownictwa budowy, koszty dotyczące oznakowania robót, wydatki dotyczące BHP i inne;
- 5) koszty ubezpieczeń i zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- 6) zysk kalkulacyjny zawierający ewentualne ryzyko Wykonawcy.

Oświadczam, że zaoferowane ceny uwzględniają stosowne rabaty i zakładają pełnowartościowe materiały do których posiadam dostęp oraz jest to cena która znajduje odzwierciedlenie w kosztach firmy. Przedstawiona oferta odpowiada i uwzględnia wszystkie koszty wykonania zamówienia z uwzględnieniem właściwych materiałów, narzutów i zysku. Oświadczam że roboty wykonamy zgodnie z wymaganiami ST i SWZ oraz wykonana droga spełni rolę jakiej została przeznaczona. Firma powstała w 1989 roku posiada więc ponad 30 lat doświadczenia w wykonawstwie robót drogowych na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych na terenie województw małopolskiego i śląskiego. Wykonujemy prace solidnie i jakościowo dobrze co może potwierdzić szereg Zamawiających. (...).

„(...) DOWODY - ZAŁĄCZNIK Nr 1 do wyjaśnienia

Dowód 1 - Stawka robociznogodziny.

Celem dostosowania stawki do warunków przetargu tj. najniższa cena (waga 60%), do oferty jako średnia miesięczna stawka najniższa R-g została przyjęta wynosząca netto: 32,00 zł, przyjmując że pozostała część robocizny zostanie wypłacona z narzutów; to jest kosztów ogólnych i zysku (Koszty pośrednie Kp=40%, Zysk Z=10%). W przypadku całkowitego wypłacenia wynagrodzenia robocizny bez zysku dla firmy daje to najmniej netto kwotę: $R-g+50\%(Kp)+10\%(Z)=32,00+16,00+3,20=51,20\text{zł}$. Przy przyjęciu minimum 160 godzin pracy robotnika na miesiąc (8 godz. x 20 dni) daje to (najmniej netto: $32,00 \times 160=5.120,00\text{zł}$) z narzutami kwotę $51,20 \times 160 = 8.192,00$ zł brutto, co jest kwotą wyższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego na dzień składania ofert które wynosi ustawowo brutto: 4.806,- zł,

Koszty pracy pracownika nie są więc niższe od wymaganego minimalnego wynagrodzenia na dzień składania ofert, przewidzianego w odpowiednich przepisach.

Przedkładam w załączeniu wydruki z programu ZUS – Informacje osoby ubezpieczonej (za ostatnie dwa miesiące) dla pracowników przeznaczonych do realizacji tego zamówienia zatrudnionych na umowę o pracę tj: B.A. – operator, B.A. – operator, C.J. – pracownik drogowy, D.M. – pracownik drogowy, F.S. – pracownik drogowy, K.A. – operator, C.B. – kierowca, D.P. – kierowca, M.T. - kierowca

Dowód 2 - Materiały.

Z uwagi na duże przeroby za lata ubiegłe mam upusty od dostawców sięgające od 30% do 60% cen katalogowych, dodatkowo posiadam zapasy kruszyw, rur, grysw i asfaltu po cenach z roku 2025 co uwzględniłem bezpośrednio w wycenie oferty. Przekłada się to nie tylko na sam zakup materiałów na budowę, ale z uwagi na własną wytwórnę mas bitumicznych oraz betonu i akcesoriów betonowych, mogę zastosować upusty rzędu średnio 40% na wyroby gotowe. Nadmienię należy że koszty materiałowe to obecnie zazwyczaj od 60% do 70% wartości całej realizowanej inwestycji.

Dowód 3 - Sprzęt.

Cały sprzęt, jaki będzie użyty na budowie (do robót rozbiórkowych, ziemnych, kanalizacyjnych, (stabilizacji podbudowy) drogowych, transportu podbudowy, robót nawierzchniowych itd.) jest własnością mojej firmy, w związku z czym również zastosowałem niższe stawki; od 30% do 50% niższe niż sprzęt wyceniony do wynajmu. Posiadam własną autocysternę z aktualnym ADR do transportu paliwa i odbieram paliwa bezpośrednio z rafinerii. W wycenie uwzględniłem więc też rabat na paliwie rzędu 12% jaki posiadam.

Dowód 4 - Inne złożone oferty.

Biorąc pod uwagę informację z otwarcia ofert z dnia: 02.04.2026 stwierdzić można że wartość naszej oferty nie jest niższa o 30% średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert. Średnia arytmetyczna wynosi 8459807,23zł. Różnica pomiędzy ceną naszej oferty 6693540,55zł a średnią arytmetyczną wynosi zatem 20,88% co w świetle postanowień art. 224 ust 2 ustawy PZP nie powinno budzić skutków odrzucenia oferty. Kolejne złożone oferty są wyższe zaledwie o 4,31%, 5,01%. Różnice procentowe pomiędzy złożonymi ofertami świadczą więc o tym że wartość naszej oferty jest rynkowa i realna biorąc pod uwagę oszczędne metody wykonania oraz wyjątkowo sprzyjające warunki wykonania zamówienia dostępne dla wykonawcy.

Dowód 5 - Inne realizacje.

W latach 2023 - 2025 zrealizowałem kilkadziesiąt zadań dla różnych Zamawiających. Różnice na niektórych zrealizowanych zadaniach między inwestorską wartością zamówienia a wartością umowną były rzędu nawet do 40%. Wszystkie odebrane zostały bez zastrzeżeń. (...)”

Zamawiający w raporcie z powtórnej oceny ofert do Kierownika Zamawiającego – pismo z 24.04.2026 r. wraz z 45 załącznikami podał następujące okoliczności: (...) 2. Przedmiot raportu i cel analizy

Przedmiotem niniejszego raportu jest:

- przedstawienie stanu faktycznego postępowania ze szczególnym uwzględnieniem czynności podejmowanych wobec oferty wykonawcy DROG-BUD F.F. (wezwanie z dnia 3 kwietnia 2026 r., wyjaśnienia wykonawcy z dnia 8 kwietnia 2026 r., unieważnienie czynności wyboru z dnia 17 kwietnia 2026 r.);
- powtórne, pogłębione zbadanie wyjaśnień wykonawcy w zakresie wyliczenia ceny oferty, z uwzględnieniem całości materiału dowodowego pozostającego w dyspozycji Zamawiającego;
- dokonanie oceny merytorycznej i prawnej, czy oferta wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej: „ustawa Pzp”;
- ustalenie, czy w okolicznościach sprawy zachodzą przesłanki uzasadniające skierowanie do wykonawcy kolejnego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp;
- przedstawienie Kierownikowi Zamawiającego wniosków i rekomendacji stanowiących podstawę do podjęcia dalszych czynności w postępowaniu. (...)

3. Stan faktyczny postępowania

3.1. Wszczęcie postępowania i wartość szacunkowa

3.1.1. W dniu 20 marca 2026 r. Zamawiający wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1743K w km od 5+524,90 do km 7+11 1 „20 w miejscowości Nidek, Powiat Wadowicki”, numer referencyjny NIZ.272.TP.24.2026, numer BZP 2026/BZP 00153069/01, prowadzone w trybie podstawowym bez negocjacji (art. 275 pkt 1 ustawy Pzp) na roboty budowlane o wartości mniejszej niż progi unijne.

3.1.2. Kwota, którą Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, ogłoszona bezpośrednio przed otwarciem ofert, wyniosła 9 883 633,51 zł brutto. Zamawiający nie zwiększał tej kwoty w toku postępowania — wszystkie oferty (w tym oferta najkorzystniejsza) mieściły się w budżecie.

3.2. Złożone oferty i ranking cenowy

3.2.1. W terminie składania ofert, tj. do dnia 2 kwietnia 2026 r., wpłynęło 10 ofert. Otwarcie nastąpiło tego samego dnia. Ranking cenowy, według ceny brutto (rosnąco), przedstawiał się następująco:

Źródło: Informacja: otwarcia ofert: dnia 2 kwietnia 2026 r. Pogrubionym zaznaczeniem wyróżniono ofertę DROG-BUD (ranga I) ora: ofertę Pavimental Polska Sp.: o. o. jako wykonawcy odwołującego.

3.3. Odchylenia ceny oferty DROG-BUD

3.3.1. Średnia arytmetyczna cen wszystkich 10 ofert wyniosła 8 459 807,23 zł brutto. Odchylenie ceny oferty DROG-BUD od tej średniej wynosi 20,88%, a zatem nie przekracza ustawowego progu 30%, o którym mowa w art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, w relacji oferta—średnia.

3.3.2. W relacji do wartości szacunkowej powiększonej o VAT (9 883 633,51 zł brutto) cena oferty DROG-BUD jest niższa o 32,28%, a zatem przekracza ustawowy próg 30%. Z uwagi na ziszczenie się przesłanki z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP Zamawiający był zobowiązany wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty.

3.4. Wezwanie do wyjaśnień z 3 kwietnia 2026 r.

3.4.1. Pismem z dnia 3 kwietnia 2026 r. (znak: NIZ.272.TP.24.2026) Zamawiający wezwał wykonawcę DROG-BUD do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami w zakresie ośmiu przykładowych obszarów (zgodnie z art. 224 ust. 3 pkt 1—8 ustawy Pzp) — tj.: zarządzanie procesem produkcji / metoda budowy, rozwiązania techniczne i wyjątkowe warunki, oryginalność, koszty pracy vs. minimalne wynagrodzenie, pomoc publiczna, prawo pracy i zabezpieczenie społeczne, ochrona środowiska, podwykonawstwo. Wezwanie miało charakter ogólnokatalogowy — nie wskazywało konkretnych pozycji kosztorysowych ani konkretnych elementów wyceny do pogłębionego wyjaśnienia.

3.5. Wyjaśnienia wykonawcy z 8 kwietnia 2026 r.

3.5.1. W dniu 8 kwietnia 2026 r. o godz. 11:48:03 (zachowany termin) wykonawca DROGBUD złożył za pośrednictwem Platformy e-Zamówienia wyjaśnienia wraz z załącznikami, tj.:

- pismo przewodnie z 8.04.2026 r. (4 strony) — wyjaśnienia merytoryczne;
- Załącznik nr 1 — „Dowody” (2 strony) - opis pięciu kategorii czynników cenotwórczych;
- Załącznik nr 2 — „Różnica procentowa między kolejno złożonymi ofertami” (1 strona) — zestawienie matematyczne;
- ZUS - Informacje dla osoby ubezpieczonej — 18 miesięcznych deklaracji dla 9 pracowników przewidzianych do realizacji zamówienia, za styczeń i luty 2026 r.

3.6. Odwołanie Pavimental i powtórna ocena ofert

3.6.1. W dniu 10 kwietnia 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty DROG-BUD jako najkorzystniejszej. Dnia 15 kwietnia 2026 r. wykonawca Pavimental Polska Sp. z o.o. wniósł odwołanie do KIO (zarzut stanowczy — naruszenie art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 18 ust. 3 ustawy PZP przez niedostępnienie wyjaśnień RNC; zarzut ewentualny — naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp). W dniu 17 kwietnia 2026 r. Zamawiający unieważnił czynność wyboru i przystąpił do powtórnej oceny ofert, oddając jednocześnie wyjaśnienia RNC i udostępniając je Odwołującemu.

3.6.2. W ramach powtórnej oceny Wydział Dróg Starostwa Powiatowego w Wadowcach zebrał, opisał i wpiął do akt postępowania dokumentację z poprzednich realizacji wykonawcy DROG-BUD (szczegółowy wykaz — pkt 7 niniejszego raportu). Niniejszy raport podsumowuje wynik tej pracy i uzasadnia wniosek o podtrzymanie oferty DROG-BUD jako

najkorzystniejszej.

4. Przedmiot zamówienia i zakres rzeczowy robót

4.1. Charakterystyka drogi i zakres przebudowy

4.1.1. Przedmiotem zamówienia jest przebudowa drogi powiatowej nr 1743K Andrychów — Nidek — Głębowice na odcinku o długości 1 586,20 mb (od km 5+524,90 do km 7+111,20), w miejscowości Nidek, gm. Wieprz, powiat wadowicki. Droga klasy Z, kategoria ruchu KR3, dopuszczalny nacisk osi 115 kN/os, jezdnia dwukierunkowa o docelowej szerokości 6,00 m.

4.2. Zakres robót (przygotowawcze, ziemne, nawierzchniowe, wykończeniowe)

4.2.1. Zakres robót (ETAP III przedmiaru, stan na 23.02.2026 r.) obejmuje w szczególności:

- Roboty przygotowawcze i rozbiórkowe: wycinka ok. 147 drzew (różne średnice), zdjęcie humusu ok. 1 326,7 m³, rozbiórka nawierzchni bitumicznej - 8 961,1 m², rozbiórka podbudów — 6 566 m², rozbiórka przepustów rurowych Ø30—60 cm łącznie 91,9 mb + przepust skrzyniowy 10,3 mb, rozbiórka barier stalowych 80,1 mb, wywóz gruzu — 1 792,2 m³
- Roboty ziemne: wykopy w gruntach nieskalistych — 5 587 m³; nasypy — 2 696,7 m³ (z dokopu);
- Nawierzchnia jezdni (nowa konstrukcja KR3, grubość łączna konstrukcji ok. 65 cm): warstwa ścierna AC I IS gr. 4 cm — 9 092,5 m²; warstwa wiążąca AC 16W gr. 5 cm — 9 118,5 m² • podbudowa bitumiczna AC 22P gr. 7 cm — 9 153,3 m²; podbudowa zasadnicza z mieszanek niezwiązanej z kruszywem gr. 20 cm — 9 318,3 m²; warstwa mrozochronna gr. 28 cm — 1 133,3 m²; ulepszone podłoże z gruntu stabilizowanego spoiwem hydraulicznym gr. 25 cm — 12 602,3 m²;
- Ścieżka pieszo-rowerowa: warstwa ścierna AC 5S gr. 3 cm — 4 932,6 m², warstwa wiążąca AC I IW gr. 4 cm — 4 932,6 m²; podbudowa z kruszywami gr. 15 cm 4 932,6 m²; stabilizacja cementem gr. 15 cm — 4 932,6 m²;
- Elementy ulic: krawężniki betonowe »stające 15 x 30 cm — 2 400 mb; krawężniki najazdowe 15 x 22 cm — 207,2 mb; krawężniki wtopione — 89,4 mb; ławy pod krawężniki (beton C12/25) — 161,7 m³; obrzeża 30 x 8 cm — 1 098,5 mb; ścieki korytkowe prefabrykowane — 856,4 mb; ścieki przykrawężnikowe z kostki — 2 592,9 mb;
- Ściany oporowe: OP-4 (H=130 cm) — 16 elementów prefabrykowanych; OP-5 (H=155/180 cm) — 16 elementów;
- Remont wodociągu: rurociągi PE/PEHD Ø90 mm — 15,3 mb wraz z rurą osłonową i próbą szczelności;
- Urządzenia BRD: oznakowanie poziome farbą chlorokauczukową łącznie ok. 430,2 m²; oznakowanie pionowe — 18 nowych słupków, montaż tablic znaków, bariery ochronne U-I la/U-12a/U-14a łącznie 248 mb;
- Zieleni drogowa: 42 szt. sadzenia drzew wraz z pielęgnacją;
- Roboty wykończeniowe: humusowanie i obsiew skarp — 1 761,5 m²; umocnienie skarp płytami ażurowymi — 108 m²; pobocza z kruszywa — 1 474,5 m².

4.2.2. Zakres rzeczowy zadania wynika również z treści przebiegu postępowania, w tym z zakresu udzielonych wyjaśnień i zmian treści SWZ.

4.3. Ocena typowości i weryfikowalności zakresu

4.3.1. Przedmiot zamówienia ma zatem typowy, w pełni weryfikowalny charakter robót drogowych — nawierzchnia bitumiczna, kanalizacja / odwodnienie liniowe, elementy betonowe, prefabrykaty, roboty wykończeniowe. Brak jest w zakresie elementów nietypowych, eksperymentalnych lub technologicznie nowatorskich, które mogłyby uzasadniać szczególne trudności w kalkulacji ceny bądź wymagać pogłębionych wyjaśnień technologicznych. Cena oferty jest bezpośrednio wyprowadzalna z przedmiaru robót — jest to typowa struktura wynagrodzenia przy inwestycji liniowej (drogowej), którą wykonawca DROG-BUD zadeklarował w formularzu ofertowym i której kosztorys ofertowy zgodnie z zapisami SWZ stanowić będzie załącznik do umowy.

5. Wezwanie a treść wyjaśnień — zasada „jakie wezwanie, takie wyjaśnienia”

5.1. Charakter wezwania Zamawiającego z 3 kwietnia 2026 r.

5.1.1. Wezwanie Zamawiającego (znak: NIZ.272.TP.24.2026 z 3.04.2026 r.) zostało sformułowane jako otwarty katalog zakresów wyjaśnień, odpowiadający literalnie przykładowemu wyliczeniu z art. 224 ust. 3 pkt 1-8 ustawy Pzp. Wezwanie nie wskazywało:

- konkretnych pozycji przedmiaru budzących wątpliwości Zamawiającego;
- konkretnych cen jednostkowych wymagających uzasadnienia;
- stopnia szczegółowości oczekiwanych dowodów;
- porównań z kosztorysem inwestorskim;
- katalogu dokumentów żądanych na potwierdzenie deklaracji.

5.1.2. Wykonawca w tym zakresie posiada swobodę dowodową, co nie wymaga dalszego szczegółowego uzasadnienia. Kluczowa jest bowiem treść wezwania kierowanego do wykonawcy. Działania Zamawiającego nie zawierają w tym zakresie istotnych uchybień; jednocześnie czynność wezwania nie została zakwestionowana przez żadnego z uczestników postępowania ani przez wykonawcę wezwanego, ani przez innych uczestników postępowania.

5.2. Stanowisko UZP i zasada korespondencji wezwania i wyjaśnień

5.2.1. Zamawiający uznał za wystarczające wskazanie ogólnego, ustawowego katalogu czynników cenotwórczych, ufając, że wykonawca — jako profesjonalista z ponad 30-letnim doświadczeniem — przedstawi wyjaśnienia adekwatne do zakresu wezwania. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Urzędu Zamówień Publicznych oraz orzecznictwem KIO obowiązuje zasada sprowadzalna do reguły: jakie wezwanie, takie wyjaśnienia.

5.2.2. Ze względu na wagę tej zasady dla oceny niniejszej sprawy, należy zacytować in extenso stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych wyrażone w opinii „Badanie rażąco niskiej ceny oferty po nowelizacji” (dostępnej pod adresem: <https://www.gov.pl/web/uzp/badanie-razaconiskiej-ceny-oferty-po-nowelizacji>), które zachowuje pełną aktualność również na gruncie obecnie obowiązującego art. 224 ustawy Pzp: „Wykonawca w ramach składanych wyjaśnień powinien przedkładać dowody, które w jego ocenie uzasadniają przyjętą wycenę przedmiotu zamówienia. W przekazanym wykonawcy wezwaniu z kolei zamawiający powinien w sposób możliwie precyzyjny określić żądany zakres wyjaśnień czy też określić konkretne wątpliwości odnoszące się do podejrzenia rażąco niskiej ceny”

5.3. Orzecznictwo KIO wspierające zasadę

5.3.1. Stanowisko UZP znajduje bezpośrednie potwierdzenie w orzecznictwie. W wyroku KIO 1166/21 (przywoływanym stale w orzecznictwie zarówno przez Zamawiających, jak i Odwołujących) oraz w wyroku KIO 3216/21 Izba wyraźnie wskazała, że: „w sytuacji gdy wezwanie zamawiającego nie będzie odnosiło się do konkretnych elementów oferty wykonawcy i będzie ono w swej treści ogólnym zapytaniem, to nieuprawnione będzie stawianie wykonawcy zarzutu, że wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny są ogólnikowe lub że wykonawca nie sprostął ciężarowi dowodowemu wynikającemu z art. 224 ust. 5 PZP”

5.3.2. Analogicznie w orzecznictwie wielokrotnie powtarzany jest, że treść wystosowanego wezwania determinuje zakres i kształt odpowiedzi udzielonej przez wykonawcę (zob. m.in. KIO 1166/21, KIO 3216/21, a także — na gruncie dawnego art. 90 ust. 1 - wyrok KIO z 24.07.2017 r., sygn. akt KIO 1410/17). Zamawiający, który w treści wezwania nie sprecyzował ani konkretnych kosztów, ani stopnia szczegółowości oczekiwanych dowodów, nie może obarczać wykonawcy negatywnymi konsekwencjami w postaci odrzucenia oferty.

5.3.3. Wynika to z fundamentalnych zasad ustawy - zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji (art. 16 pkt 1 ustawy Pzp) oraz zasady przejrzystości (jawność, pisemność — art. 16 pkt 2 i 3 ustawy Pzp). Zasady te wymagają, aby ocena oświadczeń wykonawców była oparta na jasnych, uprzednio zakomunikowanych wymaganiach — nie zaś na ex post tworzonych oczekiwaniach Zamawiającego co do rozszerzonego materiału dowodowego.

5.4. Korespondencja treści wyjaśnień DROG-BUD z zakresem wezwania

5.4.1. Wykonawca DROG-BUD w wyjaśnieniach z 8.04.2026 r. odniósł się do każdego z ośmiu ustawowych punktów wezwania. Poniższa tabela prezentuje korespondencję między zakresem wezwania a treścią wyjaśnień:

5.4.2. Z powyższego zestawienia wynika, że wykonawca wyczerpał katalog punktów wezwania udzielając odpowiedzi merytorycznej we wszystkich ośmiu zakresach. W szczególności przedłożył dowody w zakresie:

•kosztów pracy — tj. w obszarze najsilniej chronionym przez art. 224 ust. 3 pkt 4 ustawy PZP (zakaz stawek niższych od minimalnego wynagrodzenia) — poprzez 18 miesięcznych deklaracji ZUS IMIR dla 9 imiennie wskazanych pracowników;
•różnicy cenowej wobec innych ofert — poprzez Załącznik nr 2 zawierający obliczenia.

5.4.3. Treść wyjaśnień jest logiczna, spójna wewnętrznie i adekwatna do zakresu wezwania. W świetle zasady jakie wezwanie, takie wyjaśnienia, nie można skutecznie zarzucić wykonawcy, że nie przedstawił np. szczegółowych kalkulacji pozycji przedmiaru czy kontraktów z dostawcami kruszyw, skoro Zamawiający nie zażądał tego w wezwaniu. Brak precyzyjnych pytań w wezwaniu nie może działać na niekorzyść wykonawcy.

6. Wiedza własna Zamawiającego jako samoistny środek weryfikacji

6.1. Podstawa prawna korzystania z wiedzy własnej

6.1.1. Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Natomiast ocena złożonych wyjaśnień należy wyłącznie do Zamawiającego, który — zgodnie z utrwalonym orzecznictwem — jest uprawniony i zobowiązany oprzeć tę ocenę nie tylko na dokumentach przedstawionych przez wykonawcę, lecz także na całokształcie posiadanych materiałów oraz na wiedzy własnej o wykonawcy, rynku i przedmiocie zamówienia.

6.2. Orzecznictwo KIO i stanowisko UZP

6.2.1. Stanowisko to jednoznacznie potwierdza orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej oraz Urzędu Zamówień Publicznych.

a) Wyrok KIO z 24 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 36/22

„Nie jest [...] 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. [...] To Zamawiający jako »gospodarz postępowania« ma możliwość samodzielnego dokonania oceny, czy badanie ceny ofertowej jest niezbędne i przyczyni się do przeprowadzenia postępowania z poszanowaniem podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych.”

b) Wyrok KIO z 19 września 2022 r., sygn. akt KIO 2280/22

„Obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było ustalenie, że cena oferty [...] nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny zostało obalone.”

c) Opinia UZP „Badanie rażąco niskiej ceny oferty po nowelizacji”

„O tym, czy cena lub koszt oferty są rzeczywiście rażąco niskie, rozstrzyga zamawiający w odniesieniu do konkretnego przypadku, w oparciu o posiadane materiały, w szczególności wyjaśnienia wykonawcy i załączone przez niego dokumenty, oceniane w kontekście właściwości przedmiotu zamówienia będącego przedmiotem postępowania. W konsekwencji, należy odrzucić automatyczne przyjmowanie, że cena poniżej pewnego poziomu jest ceną rażąco niską.”

6.2.2. W przytoczonym stanowisku UZP należy zwrócić szczególną uwagę na fragment: »oparciu o posiadane materiały« — Urząd jednoznacznie potwierdza, że ocena nie ogranicza się do wyjaśnień wykonawcy, lecz obejmuje wszystkie materiały pozostające w dyspozycji Zamawiającego. Tezę tę wspierają także wyroki KIO 892/25 i KIO 3289/24, wskazujące, że ocena wyjaśnień ma charakter całościowy i kontekstualny — nie jest matematycznym testem listy pytań.

6.3. Inne utrwalone tezy orzecznictwa

6.3.1. Sąd Okręgowy w Katowicach, wyrok z 21 czerwca 2010 r., sygn. akt XIX Ga 175/10 — przytaczany także w opinii UZP:

Dysproporcja cen zaoferowanych przez kilku wykonawców, nie daje jeszcze podstaw do założenia, że cena najniższa podana przez jednego z wykonawców, jest ceną rażąco niską, gdyż zależne jest to od efektywności oraz kosztów prowadzenia działalności określonego podmiotu. Po drugie, podstawą odrzucenia oferty jest zaoferowanie ceny »rażąco niskiej«, a nie ceny »niskiej«. Te dwa pojęcia nie są tożsame.

6.3.2. Wyrok KIO z 14 lutego 2022 r., sygn. akt KIO 220/22 — dotyczący ciężaru dowodu i granic obowiązku wezwania:

Wykonawca jako główny zainteresowany pozyskaniem zamówienia publicznego jest zobowiązany do rzetelnego i kompleksowego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Jeżeli Wykonawca nie wykona wezwania Zamawiającego w wyznaczonym terminie albo jego wyjaśnienia nie będą wystarczające, Zamawiający ma obowiązek odrzucenia oferty zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP. Nie ma bowiem możliwości ponownego złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. Wyjątkiem jest sytuacja, w której złożone wyjaśnienia wymagają doprecyzowania.”

6.3.3. Wyrok KIO z 2 października 2024 r., sygn. akt KIO 3289/24 dotyczący szczegółowości wyjaśnień:

Wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający mógł dowiedzieć się, jakie czynniki spowodowały obniżenie ceny oferty i jakich oszczędności mógł dzięki nim dokonać. W zależności od specyfiki przedmiotu zamówienia wykonawca musi wskazać ceny materiałów, ceny wynajmu sprzętu, przyjętą technologię wykonania roboty budowlanej, koszty wynagrodzeń, koszty podwykonawców, koszty stałe (paliwo, energia), koszty zarządzania, koszty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, koszty ubezpieczenia, zysk”

6.3.4. Standard z KIO 3289/24 jest spełniony: wykonawca DROG-BUD wskazał wszystkie wymienione w tym wyroku kategorie:

- ceny materiałów (przez odniesienie do upustów 30-60% i zapasów z 2025 r.);
- ceny pracy sprzętu (deklaracja sprzętu własnego, oszczędność 30—50% vs. wynajem);
- technologię (produkcja własna MMA i betonu, nowy sprzęt);
- koszty wynagrodzeń (dokładna kalkulacja + wydruki ZUS);
- brak podwykonawców;
- koszty stałe (rabat paliwowy 12% z rafinerii);
- koszty pośrednie Kp 40%;
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy, ubezpieczenia (lista w końcówce pisma);
- zysk kalkulacyjny Z 10%.

7. Materiał dowodowy Wydziału Dróg — weryfikacja deklaracji wykonawcy

7.1. Uwagi metodyczne

7.1.1. W ramach powtórnej oceny ofert Zamawiający, za pośrednictwem Wydziału Dróg Starostwa Powiatowego w Wadowicach, dokonał inwentaryzacji dokumentacji własnej związanej z wcześniejszymi realizacjami wykonawcy DROG-BUD dla Powiatu Wadowickiego oraz danych porównawczych z rynku robót drogowych. Celem tej czynności było — zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy PZP oraz przywołanym orzecznictwem (KIO 36/22, KIO 2280/22) — zbadanie, czy okoliczności deklarowane przez wykonawcę w wyjaśnieniach znajdują potwierdzenie w faktach znanych Zamawiającemu z własnej działalności.

7.1.2. Zebrany materiał dowodowy został wpięty do akt niniejszego postępowania i stanowi załączniki do notatki służbowej z 23 kwietnia 2026 r. Zestawienie tych dokumentów — wraz z ich przyporządkowaniem do konkretnych deklaracji wyjaśnień — zawiera tabela w pkt 7.2 poniżej. W odniesieniu do każdej deklaracji wykonawcy wskazano także ocenę Wydziału Dróg („status weryfikacji”).

7.2. Macierz: deklaracja — dokument — ocena Zamawiającego

7.3. Wnioski z macierzy weryfikacji

7.3.1. Z powyższej macierzy wynika, że każda merytoryczna deklaracja wykonawcy mająca wpływ na cenę ofertową znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym dostępnym Zamawiającemu — albo bezpośrednio (dokumenty z archiwum Wydziału Dróg), albo przez niezależne dowody osób trzecich (ZUS IMIR — dowód obiektywny pochodzący od organu publicznego), albo przez okoliczności postępowania (10 ofert, rozpiętość cenowa, niewielka różnica do oferty Pavimental).

7.3.2. Istotne jest, że dokumenty te nie zostały pozyskane od wykonawcy — są to dokumenty stanowiące wiedzę własną Zamawiającego, która w świetle orzecznictwa KIO (KIO 36/22, KIO 2280/22) oraz opinii UZP stanowi samoistną podstawę

oceny prawidłowości wyjaśnień. Tezy wykonawcy nie są zatem głoszone — choć nie zostały załączone w formie zewnętrznych faktur, to są obiektywnie weryfikowalne na podstawie akt Zamawiającego.

8. Analiza ekonomiczna ceny oferty DROG-BUD

8.1. Struktura kosztów robót drogowych

8.1.1. Zgodnie z utrwaloną praktyką w robotach drogowych, struktura ceny za roboty typu „przebudowa drogi klasy Z kategorii ruchu KR3” rozkłada się orientacyjnie następująco (dane branżowe — wskaźniki ORGBUD, SEKOCENBUD, Bistyp dla zadań porównywalnej klasy):

8.2. Potencjał oszczędności z integracji pionowej wykonawcy

8.2.1. Przyjmując typową strukturę kosztów (materiały 65%, sprzęt 12%, robocizna 18%, Kpi zysk 5%) oraz oszczędności z tytułu integracji pionowej DROG-BUD:

•oszczędność na materiałach (eliminacja marży producenta MMA i betonu + upusty u dostawców): $\sim 18\% \times 65\% = \sim 11,7$ pp ceny;

•oszczędność na sprzęcie i paliwie (sprzęt własny + rabat rafinerijny): $\sim 25\% \times 12\% = \sim 3,0$ pp ceny;

•bliskość baz (niższe koszty transportu, brak delegacji pracowników, mniej nadgodzin na dojazdach): ~ 1 pp ceny.

8.2.2. Łączna potencjalna oszczędność DROG-BUD w stosunku do oferenta bez integracji pionowej wynosi zatem ok. 15-17 punktów procentowych ceny. Rzeczywiste odchylenie DROG-BUD od średniej ofert (20,88%) jest nieco wyższe, lecz mieści się w granicach, które z powyższych przewag mogą być ekonomicznie racjonalne — szczególnie jeśli uwzględnić, że pozostałe 9 ofert w znacznej mierze złożyły duże spółki ogólnokrajowe, dla których specyfika lokalizacji (gm. Wieprz, pow. wadowicki) generuje dodatkowe koszty mobilizacji i logistyki.

8.3. Łączna ocena realności ceny 6 693 540,55 zł brutto

8.3.1. Ujmując łącznie analizę struktury kosztów (pkt 8.1) i potencjału oszczędności integracyjnych wykonawcy (pkt 8.2), a także uwzględniając materiał dowodowy Wydziału Dróg (pkt 7) oraz obiektywne dowody ZUS IMIR, należy stwierdzić, że cena oferty DROG-BUD jest ceną realną i ekonomicznie uzasadnioną — odzwierciedla obiektywne przewagi kosztowe wykonawcy, a nie zaniżenie wyceny.

9. Kontekst rynkowy i porównanie ofert

9.1. Tendencje cen w robotach drogowych 2025-2026

9.1.1. Rok 2025 i I kwartał 2026 to okres stabilizacji, a w niektórych segmentach lekkiego spadku cen w sektorze robót drogowych na tle szczytu inflacyjnego z lat 2022-2023. W szczególności:

•ceny lepiszcza drogowego (asfalty 35/50, 50/70) — stabilizacja z tendencją spadkową vs. 2023 r.;

•ceny kruszyw łamanych (frakcje 0/31, 5, 0/63, kliniec) — obniżenie rok do roku na południu Polski (Małopolska, Śląsk) z uwagi na zwiększoną konkurencję kopalni;

•ceny paliw hurtowych — niższe niż w szczycie 2022 r. (rabat 12% dla odbiorów bezpośrednich z rafinerii jest w pełni realny rynkowo); spadek wolumenu inwestycji drogowych samorządowych w I kw. 2026 r. powoduje zwiększoną konkurencję o przetargi i skłonność wykonawców do składania ofert z niższymi marżami;

•z daleko idącej ostrożności procesowej należy zastrzec, że według stanu na dzień sporządzania niniejszego raportu występują na rynku paliw zmiany cen, jednak fakt ten nie ma istotnego znaczenia, ponieważ składanie ofert miało miejsce w dacie powszechnej wiedzy o tych okolicznościach, co wyklucza argument nieprzewidywalności. Już w dacie składania ofert miała bowiem miejsce interwencja Państwa w zakresie rynku paliw.

9.2. Cena jednostkowa i pozycja na rynku

9.2.1. W tym kontekście oferta DROG-BUD na poziomie 6,69 mln zł brutto za 1,59 km przebudowy drogi klasy Z z pełną konstrukcją nawierzchni, ścieżką pieszo-rowerową, odwodnieniem, krawężnikami i ścianami oporowymi daje cenę jednostkową ok. 4,22 mln zł/km — co mieści się w przedziale rynkowym dla przebudowy dróg powiatowych KR3 z pełnym wyposażeniem (3,5—5,5 mln zł/km w zależności od zakresu i lokalizacji). Oferta nie jest ceną dumpingową — jest ceną konkurencyjną.

9.3. Argument retorsyjny — oferta Pavimental

9.3.1. Szczególnie istotna — z punktu widzenia oceny zarzutu rażąco niskiej ceny — jest cena oferty samego Odwołującego, wykonawcy Pavimental Polska Sp. z p.o., który złożył drugą najniższą ofertę w postępowaniu — 6 995 183,58 zł brutto. Oferta Pavimental jest od oferty DROG-BUD wyższa zaledwie 0,431% (tj. 301 643,03 zł).

9.3.2. Różnica 4,31% między dwiema najniższymi ofertami — przy ofertach pozostałych wykonawców oscylujących w szerokim zakresie od +16% do +35% powyżej DROG-BUD — sama w sobie stanowi silny dowód rynkowy na to, że poziom cenowy DROG-BUD jest realny. Gdyby oferta DROG-BUD była rzeczywiście „rażąco” niska, to odstęp do drugiej oferty nie wynosiliby zaledwie a był istotnie większy — tak jak w stosunku do ofert dalszych w rankingu.

9.3.3. Pavimental, zarzucając DROG-BUD rażąco niską cenę, zarzuca ją zatem ofercie różniącej się od jego własnej oferty zaledwie 0,431% — co istotnie osłabia zarzut. Własna oferta Odwołującego (niższa od wartości szacunkowej o ok. 29,23% — a zatem poniżej ustawowego progu 30% z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp) znajduje się na niemal tożsamym poziomie cenowym, co oferta kwestionowana. Obiektywnie obie oferty wyznaczają aktualny poziom rynkowy dla tego rodzaju robót.

9.3.4. Zastosowanie tutaj znajduje teza Sądu Okręgowego w Katowicach (XIX Ga 175/10): dysproporcja cen nie przesądza o rażąco niskiej cenie — zależy ona bowiem od „efektywności oraz kosztów prowadzenia działalności określonego podmiotu”. W przypadku DROG-BUD mamy do czynienia z podmiotem zintegrowanym pionowo (własna produkcja MMA i betonu) i zlokalizowanym blisko miejsca realizacji — co obiektywnie uzasadnia niższą cenę, bez konieczności przyjmowania, że jest to cena dumpingowa.

10. Brak podstaw do ponownego wezwania wykonawcy

10.1. Granice dopuszczalności ponownego wezwania w orzecznictwie

10.1.1. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że ponowne wezwanie wykonawcy do wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest dopuszczalne wyjątkowo — wyłącznie w sytuacji, gdy pierwotne wyjaśnienia wymagają doprecyzowania pewnych kwestii, nie zaś w celu uzupełnienia brakujących dowodów czy „naprawy” niewystarczających wyjaśnień (zob. m.in. wyrok KIO z 14.02.2022 r., sygn. akt KIO 220/22; wyroki KIO z 17.07.2015 r., sygn. akt KIO 1410/15 i z 27.07.2015 r., sygn. akt KIO 1479/15; opinia UZP „Badanie rażąco niskiej ceny oferty po nowelizacji”).

10.2. Stanowisko UZP w sprawie ponownych wezwań

10.2.1. Stanowisko UZP w tym zakresie jest jednoznaczne:

żądanie ponownych wyjaśnień dotyczących podejrzenia rażąco niskiej ceny od tego samego wykonawcy nie może prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji. Takie żądanie jest dopuszczalne, jeśli wyjaśnienia wykonawcy złożone na wcześniejsze wezwanie zamawiającego budzą określone wątpliwości i wymagają doprecyzowania. Z pewnością ponowne żądanie wyjaśnień nie może prowadzić do złożenia zupełnie nowych wyjaśnień, czy też prowadzenia procedury wyjaśnień do czasu pełnego usprawiedliwienia przez wykonawcę swojej wyceny ofertowej.

10.3. Brak przesłanek w niniejszej sprawie

10.3.1. W niniejszej sprawie żadna z przesłanek dopuszczalności ponownego wezwania nie zachodzi:

•Wyjaśnienia nie wymagają doprecyzowania - są wewnętrznie spójne, adekwatne do zakresu wezwania (art. 224 ust. 3 pkt 1-8), odnoszą się do wszystkich ośmiu ustawowych kategorii czynników cenotwórczych.

•Zamawiający nie ma wątpliwości merytorycznych wymagających wyjaśnienia przez samego wykonawcę okoliczności deklarowane przez wykonawcę zostały zweryfikowane pozytywnie na podstawie materiału własnego Zamawiającego (dokumenty Wydziału Dróg, dowody ZUS IMIR z organu publicznego, okoliczności postępowania).

•Zamawiający sam nie sformułował wezwania jako szczegółowego — nie może zatem, ex post, rozszerzać wymagań względem wykonawcy poprzez kolejne wezwania. Byłoby to sprzeczne z zasadą przejrzystości postępowania (art. 16 pkt 3 ustawy Pzp).

10.4. Ryzyko naruszenia art. 16 Pzp

10.4.1. Skierowanie do wykonawcy ponownego wezwania w tych okolicznościach naruszałoby zasadę równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 ustawy Pzp) — dąłoby wykonawcy DROG-BUD nieuzasadnioną przewagę nad wykonawcami, którzy na pierwsze wezwanie udzielają wystarczających wyjaśnień bez dodatkowej „korekty”. Zamawiający nie jest uprawniony do tworzenia takiej asymetrii, tym bardziej że argumentacja zawarta w piśmie i złożonych wyjaśnieniach znalazła odzwierciedlenie w dokumentacji wewnętrznej Wydziału Dróg z innych postępowań.

10.4.2. Wobec powyższego brak jest zarówno podstawy faktycznej, jak i prawnej do kierowania do wykonawcy DROG-BUD jakiegokolwiek dalszego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Ewentualne ponowne wezwanie mogłoby stanowić bezpodstawną ingerencję w równowagę postępowania i narażałoby Zamawiającego na zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp oraz na kolejne zarzuty odwoławcze (na co wprost wskazała KIO w wyrokach przywołanych w opinii UZP).

11. Ocena prawna oferty DROG-BUD

11.1. Art. 224 ust. 5 i 6 Pzp

11.1.1. Zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną podlega oferta wykonawcy który:

- nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie - nie dotyczy (wykonawca udzielił wyjaśnień 8.04.2026 r., w terminie);
- jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu — nie dotyczy (wyjaśnienia wraz z dowodami oraz wiedza własna Zamawiającego uzasadniają cenę).

11.2. Art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp

11.2.1. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp odrzuceniu podlega oferta wówczas, gdy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Pojęcie „rażąco niskiej ceny” — w świetle orzecznictwa sądów okręgowych, KIO i stanowiska UZP — nie jest tożsame z ceną „niską”. Cena rażąco niska to cena nierealistyczna, niepozwalająca na wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami, obiektywnie wskazująca na dumping lub błąd w kalkulacji.

11.2.2. W niniejszej sprawie:

- odchylenie od średniej ofert wynosi 20,88% (poniżej progu 30%);
- odchylenie od drugiej najniższej oferty (Pavimental) wynosi zaledwie 4,3 1
- deklarowane czynniki obniżenia ceny są zweryfikowane pozytywnie przez Zamawiającego;
- wykonawca ma 30-letnie doświadczenie, zrealizował dla Powiatu Wadowickiego szereg zadań drogowych odebranych bez zastrzeżeń;
- struktura kosztowa wynikająca z integracji pionowej (własna produkcja MMA + beton) ekonomicznie uzasadnia oszczędność ok. 15 pp ceny vs. wykonawcy bez takiej integracji.

11.3. Brak podstaw do odrzucenia oferty

11.3.1. W świetle powyższego oferta DROG-BUD nie jest ofertą z rażąco niską ceną w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, co potwierdza brak podstaw do jej odrzucenia. Utrzymanie wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej jest decyzją merytorycznie uzasadnioną, zgodną z zasadą efektywności (art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp) i z zasadą proporcjonalności. Należy podkreślić, że ocena taka znajduje podstawę odniesienia w dokumentach posiadanych przez Zamawiającego.

12. Rekomendacje dla Kierownika Zamawiającego

12.1. Katalog rekomendowanych czynności

12.1.1. W związku z powyższym rekomenduje się Kierownikowi Zamawiającego podjęcie następujących czynności:

- **Zatwierdzenie** niniejszego raportu wraz z macierzą weryfikacji (pkt 7) jako materiału dokumentującego pozytywną ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy DROGBUD;
- **Odstąpienie** od kierowania do wykonawcy DROG-BUD dalszego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp - z uwagi na brak podstaw orzeczniczych i potencjalne ryzyko naruszenia zasady równego traktowania (art. 16 pkt 1 ustawy Pzp);
- **Dokonanie** powtórnej czynności wyboru oferty najkorzystniejszej — ponowna ocena ofert, w tym po potwierdzeniu aktualności dokumentów na wezwanie, oraz ponowny wybór oferty DROG-BUD F.F. za cenę 6 693 540,55 zł brutto jako oferty najkorzystniejszej, z uzasadnieniem obejmującym wskazanie, że:
- **Zamawiający** dokonał oceny ofert po unieważnieniu czynności z 10.04.2026
- **w** ramach ponownej oceny uwzględniono zarówno wyjaśnienia wykonawcy, jak i materiał dowodowy zgromadzony w toku powtórnej oceny ofert i będący w posiadaniu Zamawiającego (włączony do dokumentacji),
- **ocena** ta — zgodna z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp i orzecznictwem KIO (KIO 36/22, KIO 2280/22, KIO 3289/24) — potwierdza, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny;
- **Przekazanie** informacji o ponownym wyborze wszystkim wykonawcom za pośrednictwem Platformy e-Zamówienia (otwarcie 5-dniowego terminu z art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp na ewentualne odwołanie);
- **Przygotowanie** się na ewentualne drugie odwołanie Pavimental — tym razem oparte już nie na zarzucie głównym proceduralnym dotyczącym tajemnicy przedsiębiorstwa, lecz na zarzucie wyłącznie merytorycznym z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Niniejszy raport z 24.04.2026 r. wraz z załączonymi dokumentami Wydziału Dróg stanowi merytoryczną podstawę obrony decyzji Zamawiającego w toku dalszych czynności w postępowaniu.

13. Konkluzja końcowa

13.1. Potwierdzenie realności ceny i braku podstaw do odrzucenia

13.1.1. Zamawiający — działając zgodnie z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, a także z uwzględnieniem:

- utrwałonego orzecznictwa KIO (KIO 36/22, KIO 220/22, KIO 1166/21, KIO 2280/22, KIO 3216/21, KIO 3289/24, KIO 892/25);
- utrwałonego orzecznictwa sądów powszechnych (Sąd Okręgowy w Katowicach, sygn. akt XIX Ga 175/10);
- opinii Urzędu Zamówień Publicznych „Badanie rażąco niskiej ceny oferty po nowelizacji”;
- fundamentalnych zasad postępowania (art. 16 ustawy Pzp);

- ma, na podstawie zgromadzonej dokumentacji, podstawy, aby stwierdzić, że oferta wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowlano Drogowo Mostowe „DROG-BUD” F.F. za cenę 6 693 540,55 zł brutto nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

13.1.2. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę w dniu 8 kwietnia 2026 r. - rozpatrywane łącznie z materiałem dowodowym znajdującym się w posiadaniu Zamawiającego (Wydział Dróg) oraz w świetle obiektywnych okoliczności postępowania - wyczerpują wszystkie osiem przykładowych obszarów wezwania z art. 224 ust. 3 pkt 1-8 ustawy Pzp i stanowią wystarczającą podstawę do obalenia domniemania rażąco niskiej ceny.

13.2. Wniosek o utrzymanie oferty DROG-BUD jako najkorzystniejszej

13.2.1. W konsekwencji: brak jest podstaw do odrzucenia oferty w trybie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp; brak jest zarówno podstaw jak i potrzeby kierowania do wykonawcy dalszego lub kolejnego wezwania w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 lub innej podstawy z ustawy Pzp. Tym samym oferta DROG-BUD pozostaje ofertą najkorzystniejszą w postępowaniu. (...)”.

W pozostałym zakresie Izba odniesie się przy rozpoznawaniu zarzutów.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową, po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału (art. 542 ust. 1 Pzp), Izba stwierdziła co następuje.

Odnośnie zarzutów odwołania, Izba uznała w/w zarzuty za podlegające uwzględnieniu.

Izba rozpatrując wniesione odwołanie każdorazowo ocenia czynność Zamawiającego dokonaną w postępowaniu. W tym wypadku, stanęła przed dylematem na ile czynność Zamawiającego mieści się w ramach prawnych Pzp, a na ile je przekracza. Izba niewątpliwie ze zrozumieniem podchodzi do działań Zamawiającego i przeprowadzonej przez niego

weryfikacji. Jednakże, działanie Zamawiającego dokonana przez niego weryfikacja daleko przekracza ramy wynikające z przepisów Pzp i orzecznictwa Izby. Zamawiający bowiem kierując się należyta starannością i przejrzystością działania prześledził całą dostępną dokumentację będącą w jego posiadaniu na przestrzeni ostatnich lat (45 załączników do raportu z powtórnej oceny ofert do Kierownika Zamawiającego – pismo z 24.04.2026 r.). Poszedł, jednak w tym zakresie za daleko. Zamawiający ma oceniać bowiem złożone wyjaśnienia i dowody. Izba zgadza się, że Zamawiającemu: „(...) wolno (...) dokonać oceny złożonych wyjaśnień przez zweryfikowanie uzyskanych informacji z posiadaną i dostępną zamawiającemu wiedzą.” (wyrok KIO z 17.07.2025 r., sygn. akt: KIO 2380/25). W tym jednak orzeczeniu wyraźnie stwierdzono, że: „W ocenie KIO o jakości wyjaśnień nie świadczy wielość dowodów, ale dobór ich w taki sposób, by pozwalały na weryfikację informacji podanych w wyjaśnieniach. W ocenie KIO dowody dołączone przez przystępującego do wyjaśnień taką weryfikację umożliwiają.”.

Nie jest jednak jego rolą zbieranie za Wykonawcę dowodów potwierdzających realność złożonej w ofercie wyceny. Zamawiający musi pamiętać, że nie może przekroczyć granicy bezstronności i neutralności w swojej ocenie. W tym stanie faktycznym Zamawiający zbierając 45 dokumentów, w ocenie Izby przekroczył zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania uczestników postępowania i zupełnie zastąpił Przystępującego.

Izba zna swoje orzecznictwo, lecz nie wszystkie tezy przedstawione w materiale dowodowym na rozprawie przez Zamawiającego wynikają ze wskazanych wyroków (np. z wyroku o sygn. akt: KIO 36/22, czy też z wyroku o sygn. akt: KIO 2280/22). Należy też zaznaczyć, że Pzp to żywe prawo, a orzecznictwo jest oparte na wielu stanach faktycznych, które bardzo często tylko z pozoru są podobne, każdorazowo należy brać pod uwagę także wszystkie okoliczności w sposób wielopoziomowy, a nie jedynie kierować się prostymi schematami. Izba zawsze bierze też pod uwagę wpływ swojego orzecznictwa na system zamówień publicznych oraz zgromadzone dowody.

Izba zgadza się, że wyjaśnienia są odpowiedzią na określonej treści wezwanie, zaś wynagrodzenie ryczałtowe generuje określony poziom agregacji ceny. Nadto, niewątpliwie formalizm wyjaśnień nie powinien być celem samym w sobie, ale nie można w ramach weryfikacji nie zauważyć, że Przystępujący nie pierwszy raz składa wyjaśnienia o bardzo skromnym charakterze. Nie pierwszy też raz były one przedmiotem oceny przez Izbę (poprzednio w ramach wyroku KIO z 25.04.2025 r., sygn. akt: KIO 1329/25). Odwołujący złożył wraz z pismem procesowym wyjaśnienia, które zostały ocenione w roku 2025 i są one więcej niż zbieżne z tymi złożonymi obecnie w aktualnym postępowaniu /Pakiet dokumentów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez Powiat Oświęcimski pod nazwą „Przebudowa drogi powiatowej 1897K (ul. Wadowicka) w km od 7+109,08 do km 8+990,75 (obiekt mostowy w km 8+040,02 do km 8+134,85) w miejscowości Poręba Wielka, Powiat Oświęcimski” (numer referencyjny SZP.272.6.2025)!. Izba podtrzymuje swoje stanowisko, co do wysoce ogólnego charakteru tych wyjaśnień, tak jak w roku 2025 r. Z uwagi na przedstawiony dowód przez Odwołującego do pisma procesowego, w żadnym razie nie mamy tutaj do czynienia z automatycznym przenoszeniem konkluzji między postępowaniami. Jednocześnie, działanie Zamawiającego wykazało, że Przystępujący dysponował bogatym zasobem materiału dowodowego, który winien dołączyć do wyjaśnień (choćaby dlatego, że o to wnosił także Zamawiający literalnie w wezwaniu). Nic nie stało mu na przeszkodzie. Jednakże, Izba nie może w tych okolicznościach sprawy, uznać że Zamawiający ma prawo w ramach weryfikacji wchodzić w rolę Wykonawcy, w tym wypadku Przystępującego i go zastępować, w tym wypadku w zbieraniu dowodów na jego korzyść. Rola Zamawiającego jest zgoła inna i nie może o tym zapominać. Zamienianie się rolami jest nieporozumieniem. Izba docenia rzetelność Zamawiającego i jego godne pochwały intencje, ale jego działanie poszło za daleko.

Na tym etapie, Izba nie widzi podstaw do ewentualnego dopytywania, gdyż skala ewentualnego uzupełnienia przedstawionych wyjaśnień (jak wynika z działań Zamawiającego) byłaby więcej niż znaczna.

Przystępujący przedstawił ogólnie wyjaśnienia i nie poparł ich miarodajnymi dowodami (na pewno nie jest nim tzw. dowód załącznik nr 1 będący powieleniem treści samych wyjaśnień). W ocenie Izby o jakości wyjaśnień nie świadczy wielość dowodów, ale dobór ich w taki sposób, by pozwalały na weryfikację informacji podanych w wyjaśnieniach. Izba wskazuje także, że na przestrzeni wielu lat obowiązywania przepisów Pzp regulujących kwestie kontroli realności zaoferowanej ceny, instytucja ta przechodziła wiele zmian. Izba zauważa, że we wcześniejszych wersjach obecnych przepisów nie było progu od którego należało wezwać od wyjaśnień. Później uznano, że taki próg należy wprowadzić. Obecnie Ustawodawca rozważył jego zniesienie. Nadto, przez wiele lat istniał spór czy wyjaśnieniom w zakresie zaoferowanej ceny mają mieć jedynie charakter wyjaśnień sensu stricto, czy też należy złożyć wraz z nimi dowody. Ostatecznie Ustawodawca zawarł w tym zakresie jednoznaczny wymóg złożenia dowodów na poparcie wyjaśnień. Naturalnie nie można w każdym wypadku powiedzieć, że muszą zawsze one być, jednak w ocenie Izby, sam Zamawiający swoim działaniem udowodnił, że w tych okolicznościach sprawy złożenie takich dowodów było celowe i nie narażało żadnych przeszkód.

Izba w tym zakresie rozumie, że Zamawiający stoi na stanowisku, że Przystępujący wykazał realność zaoferowanej ceny, ale to nie Zamawiający, ale Wykonawca, w tym wypadku Przystępujący, w momencie wezwania do wyjaśnień, ma obowiązek obalenia domniemania prawnego rażąco niskiej ceny (praesumptio iuris).

Izba także zwraca uwagę, że przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp zawiera także wyjątek w wypadku, którego zaistnienia nie wzywa się do wyjaśnień nawet w wypadku 30 % różnicy: „(...) rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnień (...)”. Jeżeli Zamawiający miał tak gruntowną wiedzę na temat Przystępującego (45 dokumentów), to mógł odstąpić od wezwania do wyjaśnień, a następnie bronić swojej czynności (w tym wypadku zaniechania), tymi dowodami które zgromadził. Jeżeli jednak, wezwał do wyjaśnień, to nie Zamawiający, ale Wykonawca musi wykazać, że zaoferowana cena nie ma charakteru rażąco niskiego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

W tym stanie rzeczy, Izba uwzględniła odwołanie na podstawie art. 553 zdanie pierwsze, 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a i b) Pzp oraz orzekła jak w sentencji. Jednocześnie obciążając kosztami Zamawiającego i zasądając od niego na rzecz Odwołującego kwotę 10 000,00 zł tytułem zwrotu kosztów wpisu, kwotę 3 600,00 zł tytułem zwrotu wydatków pełnomocnika, kwotę 250 zł 95 gr tytułem dojazdu na rozprawę pełnomocnika oraz kwotę 17 zł 00 tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, czyli łącznie 13 867 zł 95 gr - na podstawie dowodu uiszczenia wpisu i złożonych rachunków.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 557 Pzp oraz art. 575 Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:

.....