

WYROK

Warszawa, dnia 3 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka
Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 czerwca 2026 r. przez wykonawcę „South Stream” S.A. w Kotorydzu w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Żabia Wola przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego, wykonawcy Przedsiębiorstwo Inżynierii Drogowej DAR-BUD D.B. w Kałęczynie

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 i nakazuje Zamawiającemu:

- 1.1. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 1.2. dokonanie ponownego badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy D.B. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynierii Drogowej DAR-BUD D.B. w Kałęczynie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, jako oferty zawierającej rażąco niską cenę;

2. w pozostałym zakresie oddala odwołanie;

3. kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i Odwołującego:

- 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
- 3.2. ustala, że Zamawiający uczestniczy w kosztach postępowania w stosunku 1/3, zaś Odwołujący w stosunku 2/3,
- 3.3. zasądza od Zamawiającego, Gminy Żabia Wola na rzecz Odwołującego, wykonawcy „South Stream” S.A. w Kotorydzu, kwotę 2 133 zł 00 gr (słownie: dwa tysiące sto trzydzieści trzy złote zero groszy) jako koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika, w części obciążającej Zamawiającego.

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zamawiający, Gmina Żabia Wola prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. Wykonywanie bieżącego utrzymania dróg gruntowych, pasów drogowych, oznakowania poziomego i pionowego na drogach gminnych na terenie Gminy Żabia Wola w 2026 roku (rejon II). Numer referencyjny: ZPB.271.2.10.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 29 kwietnia 2026 r., pod nr: 2026/BZP 00222889. Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza progów unijnych.

W dniu 1 czerwca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy „South Stream” S.A. w Kotorydzu (dalej jako: „South Stream” albo „Odwołujący”) od czynności i zaniechań Zamawiającego w postępowaniu, polegających na: wyborze oferty najkorzystniejszej, zaniechaniu odrzucenia oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Inżynierii Drogowej DAR-BUD D.B. w Kałęczynie (dalej jako: „DAR-BUD”) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 793 ze zm., dalej jako: „PZP”) oraz zaniechaniu odrzucenia oferty ww. wykonawcy z uwagi na zastosowanie przez tego wykonawcę niedopuszczalnej praktyki manipulowania cenami jednostkowymi (sztuczne zaniżanie cen jednych pozycji kosztorysowych przy

jednoczesnym zawyżaniu innych), co prowadzi do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia ofertyPrzedsiębiorstwo Inżynierii Drogowej DAR-BUD D.B. w Kałęczynie mimo że złożone wyjaśnienia dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny miały charakter ogólny i nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami potwierdzającymi rynkowość zaoferowanych cen jednostkowych, co skutkowało wadliwą oceną wyjaśnień i bezpodstawnym uznaniem, że oferta DAR-BUD nie zawiera rażąco niskiej ceny,
- 2)art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty DAR-BUD zawierającej rażąco niskie ceny jednostkowe w istotnych częściach składowych zamówienia, w szczególności w zakresie pozycji obejmujących dostawę i montaż przepustów drogowych, dostawę materiałów budowlanych (kruszywa łamanego, płyt betonowych, gruzu betonowego), co skutkuje tym, że cena za realizację tych pozycji w sposób oczywisty nie pokrywa kosztów zakupu niezbędnych materiałów,
- 3)art. 239 ust. 1 PZP w zw. z art. 7 ust. 1 PZP poprzez wybór oferty najkorzystniejszej z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, tj. oferty wykonawcy, który zastosował niedopuszczalną praktykę sztucznego manipulowania cenami jednostkowymi polegającą na świadomym zaniżaniu cen pozycji o wyższych ilościach szacunkowych lub wymagających kosztownych materiałów, przy jednoczesnym zawyżaniu cen pozycji marginalnych, co pozwoliło na uzyskanie sumarycznie niższej wartości oferty, która jednak nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów realizacji poszczególnych pozycji.

Podnosząc wskazane zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2.odrzucenia oferty wykonawcy DAR-BUD na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, jako oferty zawierającej rażąco niskie ceny w istotnych częściach składowych zamówienia, w sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia nie uzasadniają zaoferowanych cen jednostkowych,
- 3.ponownego badania i oceny ofert z pominięciem oferty DAR-BUD.

Ponadto, Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, na podstawie załączonej faktury VAT. Do odwołania dołączył fakturę na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

W odwołaniu na wstępie Odwołujący wskazał na ranking ofert, zaoferowane ceny oraz wartości szacunkową zamówienia, która wynosi 952.838,59 PLN brutto. Podkreślił, że oferta wykonawcy DAR-BUD jest niższa od wartości szacunkowej o 34,32%. Wskazał, że wyjaśnienia tego wykonawcy, w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, mają charakter wyłącznie ogólnikowy, gdyż nie przedstawił on żadnych kalkulacji kosztorysowych dla poszczególnych pozycji budżetowych, ofert dostawców materiałów (kruszyw, rur PEHD, płyt betonowych), cenników od dostawców potwierdzających deklarowane ceny hurtowe, ani żadnego innego dowodu potwierdzającego, że zaoferowane ceny jednostkowe pokrywają rzeczywiste koszty realizacji poszczególnych pozycji, stąd w ocenie Odwołującego wyjaśnienia te nie spełniają wymogów przepisów PZP. Ponadto, wg Odwołującego, analiza kosztorysu ofertowego DAR-BUD ujawnia szereg cen jednostkowych, które w sposób oczywisty nie odpowiadają realiom rynkowym, a w szczególności nie pokrywają kosztu nabycia materiałów niezbędnych do realizacji danej pozycji. Porównał zestawienie kosztorysowe wykonawcy DAR-BUD do własnej oferty Odwołującego, wskazując, że ceny zaoferowane przez DAR-BUD w pozycjach 16, 23, 24, 32, 33, 34, 35, 36 i 47, np. 1,00 PLN/m³ za uzupełnienie poboczy gruzem betonowym, 2,00 PLN/m² za umocnienie skarpami z płyt ażurowych, 10,00 PLN/mb za wymianę rury PEHD DN400, są w sposób oczywisty niższe, niż sam koszt materiałów niezbędnych do wykonania tych robót, a więc nie uwzględniają kosztów robocizny, transportu ani zysku wykonawcy. Zdaniem Odwołującego, żadne przyczyny, w tym wskazane w wyjaśnieniach posiadanie własnego sprzętu i zakup materiałów w cenach hurtowych — nie mogą uzasadniać cen całkowicie oderwanych od rzeczywistości rynkowej. Ponadto, jak wskazał Odwołujący, ww. pozycje, obejmujące dostawę i montaż przepustów drogowych, dostawę kruszywa łamanego, płyt betonowych ażurowych i gruzu betonowego stanowią pozycje istotne dla przedmiotowego zamówienia, bowiem ich wolumeny są wysokie, a ceny zaoferowane przez DAR-BUD kształtują się na poziomie poniżej kosztu samego materiału, bez uwzględnienia robocizny i transportu. Wykonawca South Stream przedstawił szczegółową analizę zaniżonych cen jednostkowych w poszczególnych pozycjach kosztorysu wykonawcy DAR-BUD. Odnosnie poz. 2 – rozebranie nawierzchni z płyt żelbetowych MON (100×300×19 cm) z odwiezieniem do 10 km i złożeniem na placu inwestora (100 szt.), za cenę - 2,00 PLN/szt., Odwołujący wskazał, że tego rodzaju płyta żelbetowa waży tyle, że to jej rozebranie potrzebna jest koparka lub pojazd HDS, których stawka rynkowa wynosi co

najmniej 200,00 PLN/h, bez uwzględnienia transportu na odległość do 10 km (zamawiający wymaga odwiezienia) oraz kosztu pracowników obsługujących operację. Dodał, że sama usługa HDS z załadunkiem i rozładunkiem (poz. 64 kosztorysu DAR BUD) wyceniona została przez tego wykonawcę na 100,00 PLN/rbh, co jedynie potwierdza, że cena 2,00 PLN za całkowitą usługę rozebrania i odwiezienia jednej płyty jest ceną całkowicie pozorną, nieuwzględniającą nawet minimalnych kosztów sprzętowych. Wskazał, że cena Odwołującego za tę pozycję to 40,00 PLN/szt. W zakresie poz. 3 – remont cząstkowy nawierzchni z kostki betonowej gr. 8 cm na podsypce cementowo-piaskowej z wypełnieniem spoin piaskiem (125 m²) za cenę - 10,00 PLN/m², Odwołujący podniósł, że sam materiał, tj. kostka betonowa Polbruk gr. 8 cm kosztuje 36,91 PLN/m² netto loco budowa (cena zawiera dostawę HDS), zaś wykonanie remontu cząstkowego nawierzchni z kostki gr. 8 cm obejmuje: rozbiórkę uszkodzonej nawierzchni, oczyszczenie podłoża, wykonanie podsypki cementowo-piaskowej, ponowne ułożenie kostki oraz zasyp spoin piaskiem, dodatkowo wartość robocizny (rozbiórka i ponowne ułożenie kostki) kosztuje rynkowo 15-30 PLN/m², nie licząc podsypki, materiału uzupełniającego i sprzętu. Cena Odwołującego za tę pozycję to 160,00 PLN/m². W odniesieniu do poz. 4 – remont cząstkowy nawierzchni z kostki betonowej gr. 6 cm na podsypce cementowo-piaskowej z wypełnieniem spoin piaskiem (125 m²) za cenę 10,00 PLN/m², Odwołujący wskazał, że analogicznie jak w przypadku poz. 3, sam materiał, tj. kostka betonowa gr. 6 cm (Polbruk S.A., oferta j.w.) kosztuje 30,91 PLN/m² netto loco budowa, tym samym zaoferowana cena 10,00 PLN/m² nie pokrywa nawet 1/3 ceny samego materiału, całkowicie pomijając koszty robocizny (rozbiórka, podsypka, ponowne ułożenie, zasypanie spoin), sprzętu i transportu. Zaznaczył, że cena Odwołującego za tę pozycję wynosiła 140,00 PLN/m². Kolejno, w odniesieniu do poz. 5 – regulacja wysokościowa studni kanalizacyjnych (+/-10 cm) (5 szt.) za cenę 10,00 PLN/szt., wykonawca South Stream wyjaśnił na czym polega regulacja wysokościowa oraz, że operacja ta trwa min. 1-2 h przy jednej studni, a zatem przy minimalnym wynagrodzeniu pracownika na poziomie obowiązującym w 2026 r., sama robocizna na jedną studnię przekracza wielokrotnie zaoferowany przez wykonawcę DAR-BUD koszt, dodatkowo koszt pierścieni odciążających lub dystansów wielokrotnie przewyższa zaoferowaną cenę całkowitej usługi, np. pierścień odciążający 960×500×300 - 218,79 PLN netto/szt. Wskazał, że cena zaoferowana przez Odwołującego za tę pozycję wynosiła 200,00 PLN/szt. Co do poz. 6 – regulacja wysokościowa wpustów ulicznych (5 szt.) za cenę 10,00 PLN/szt., podniósł, że podobne argumenty jak przy poz. 5 i dodał, że cena zaoferowana przez Odwołującego za tę pozycję wynosiła 150,00 PLN/szt. Wskazując na poz. 7 – wymiana uszkodzonych wpustów ulicznych (3 szt.) za cenę 10,00 PLN/szt. Odwołujący wyjaśnił, że cena samego wpustu żeliwnego sferycznego BALTIKA COFUNCO 3/4 40T H115 (t. wpustu ulicznego klasy D-400) wynosi 381,24 PLN netto/szt., a zatem zaoferowana przez wykonawcę DAR-BUD cena stanowi zaledwie 2,6% ceny samego materiału. Dodał, że cena Odwołującego za tę pozycję wynosiła 1.000,00 PLN/szt. Co do poz. 8 – dostawa i montaż deklei żeliwnych śr. 600 mm klasy D-400 na studniach deszczowych (5 szt.) za cenę 10,00 PLN/szt., przy cenie Odwołującego – 400,00 PLN/szt., Odwołujący podniósł, że cena wjazdu żeliwnego sferycznego VOYAGER COFUNCO 600 klasy 40T śr. 600 mm (odpowiadającego opisowi pozycji nr 8 jako dekiel D-400 śr. 600 mm), wynosi 529,20 PLN netto/szt. Wyjaśnił, że jest to towar stanowiący kilkadziesiąt kilogramów wysokogatunkowego żeliwa sferycznego, którego wartość złomowa sama w sobie wielokrotnie przewyższa zaoferowaną przez DAR-BUD cenę. Kolejna poz. 9 – dostawa i montaż deklei żeliwno-betonowych klasy D-400 śr. 600 mm (2 szt.) za cenę 10,00 PLN/szt. jest wg Odwołującego tak samo zaniżona jak poz. 8, gdyż chodzi o element ciężki (kilkadziesiąt kilogramów), którego cena rynkowa wynosi co najmniej 529,20 PLN netto/szt. W odniesieniu do poz. 10 – remont ścieków ulicznych z kostki brukowej gr. 8 cm betonowej/trójkątne betonowe (100 mb) za cenę 10,00 PLN/mb. Odwołujący wskazał, że remont tego rodzaju obejmuje rozbiórkę istniejącej nawierzchni, oczyszczenie podłoża, ułożenie nowych elementów z kostki brukowej gr. 8 cm lub trójkątnych elementów betonowych oraz fugowanie, a zatem normalna stawka rynkowa za tę usługę wynosi kilkadziesiąt złotych za metr bieżący, Odwołujący zaoferował zaś cenę 100,00 PLN/mb. W zakresie dot. poz. 11 – wymiana korytka ścieków podchodnikowych (5 mb) za cenę 10,00 PLN/mb. Odwołujący wskazał na własną cenę ofertową – 60,00 PLN/mb. oraz podniósł, że korytko ścieku podchodnikowego jest prefabrykowanym elementem betonowym, którego cena rynkowa samego materiału wynosi 24,34 PLN/szt. netto, co przy standardowej długości elementu 0,5 m daje co najmniej 48,68 PLN/mb samego materiału i cena ta nie obejmuje robocizny i transportu. W zakresie dot. poz. 12 – oczyszczenie korytek ściekowych (2 km) za cenę 10,00 PLN/km Odwołujący podniósł, że cena ta oznacza w praktyce wynagrodzenie na poziomie 0,01 PLN za mb. Wyjaśnił, że oczyszczenie korytek wymaga zaangażowania pracowników z narzędziami (szczotki, miotły mechaniczne lub ręczne, ewentualnie zgarniarka), zaś

samo przemieszczenie się pracownika wzdłuż jednego kilometra drogi zajmuje kilkadziesiąt minut, nawet bez wykonywania jakichkolwiek czynności, a zatem minimalny koszt pracy 1 pracownika za 1 godzinę (w tym ZUS i narzuty) wynosi w 2026 r. kilkadziesiąt złotych. Wskazał na zaoferowaną przez siebie cenę 800,00 PLN/km. W odniesieniu do poz. 13 – wymiana płytek chodnikowych na ściekach podchodnikowych (3 szt.) za cenę 10,00 PLN/szt. podniósł, że płyta chodnikowa 40×40 Focus gr. 8 cm kosztuje 15,69 PLN netto/szt., a płyta 35×35 Focus gr. 5 cm — 9,35 PLN netto/szt., a zatem cena 10,00 zł nie pokrywa nawet kosztu materiału. Wskazał, że cena Odwołującego wynosiła 50,00 PLN/szt. za tę pozycję. Co do poz. 20 – naprawa krawężników 30×15×100 cm, materiał nowy (25 mb) za cenę 10,00 PLN/mb. Odwołujący podniósł, że cena krawężnika lekkiego 15×30×100 cm wynosi 22,43 PLN netto/szt., co przy standardowej długości elementu 1,00 m daje 22,43 PLN/mb samego materiału z dostawą HDS, przy czym Zamawiający jednoznacznie wymaga użycia nowego materiału. Dodał, że wykonawca DAR-BUD nie uwzględnił robocizny (rozłożenie istniejącego, ułożenie nowego na ławie betonowej lub w podsypce). Wskazał, że cena Odwołującego w tym zakresie wynosiła 120,00 PLN/mb. W zakresie poz. 21 – naprawa obrzeży 8×30×100 cm, materiał nowy (25 mb) za cenę 2,00 PLN/mb, cena obrzeża chodnikowego 8×30×100 cm wynosi 12,30 PLN netto/szt. (1,00 mb), przy czym Zamawiający wymaga użycia nowego materiału, tym samym zaoferowana przez DAR-BUD cena 2,00 PLN/mb stanowi zaledwie 16% ceny samego materiału, nie uwzględniając robocizny, transportu i sprzętu, Odwołujący zaoferował zaś cenę 60,00 PLN/mb. Co do poz. 22 – ława betonowa C12/15 (krawężnik, obrzeża) (5 m³) za cenę 2,00 PLN/m³, Odwołujący podniósł, że jest to jedna z najbardziej jaskrawych anomalii cenowych w całym kosztorysie DAR BUD, gdyż beton tego rodzaju kosztuje 270,00 PLN netto/m³, Odwołujący zaoferował zaś cenę 280,00 PLN/m³, tym samym zaoferowana przez wykonawcę DAR-BUD cena stanowi zaledwie 0,74% ceny hurtowej samego materiału, całkowicie pomijając koszty transportu betonomieszarki, formowania ławy, pielęgnacji betonu i robocizny. W zakresie dotyczącym poz. 24 – umocnienie nawierzchni betonowymi płytami 100×75×10 cm (JOMB) (25 m²) za cenę 2,00 PLN/m², wykonawca South Stream podniósł, że Odwołujący dysponuje trzema niezależnymi ofertami handlowymi potwierdzającymi cenę płyty JOMB/YOMB 100×75×12,5 cm w granicach 54,00-73,35 PLN netto/szt. Wyjaśnił, że płyta JOMB 100×75 cm zajmuje powierzchnię 0,75 m², co oznacza, że sam koszt materiału za 1 m² umocnienia wynosi co najmniej 72,00 PLN netto (przy cenie 54,00 PLN/szt.), a zatem zaoferowana przez wykonawcę DAR-BUD cena stanowi zatem jedynie 2,8% ceny samego materiału, nie obejmując robocizny, transportu ani użycia sprzętu do układania ciężkich elementów betonowych. Wskazał, że Zamawiający zaoferował cenę 145,00 PLN/m² za tę pozycję. W zakresie dot. poz. 38 – wymiana ścianki czołowej przepustu śr. 400 mm — prefabrykat (2 szt.) za cenę 2,00 PLN/szt. Odwołujący podniósł, że ścianka skośna betonowa dla przepustu fi 400 mm (wymiary: 50×90×70 cm, waga ok. 200 kg) kosztuje 340,00 PLN/szt. tym samym kwestionowana cena stanowi 0,59% ceny samego materiału, przy cenie Odwołującego na poziomie 300,00 PLN/szt. Wyjaśnił, że prefabrykat ścianki czołowej to żelbetowy element ważący ponad 200 kg, wymagający specjalistycznego sprzętu do transportu i montażu. W odniesieniu do poz. 39 – wymiana ścianki czołowej przepustu śr. 500 mm — prefabrykat (2 szt.) za cenę 2,00 PLN/szt. Odwołujący wskazał, że jest to element jeszcze cięższy niż ścianka dla przepustu fi 400mm, przy czym Odwołujący wycenił tę poz. na 350,00 PLN/szt. Co do poz. 40 – wymiana ścianki czołowej przepustu śr. 600 mm — prefabrykat (2 szt.) za cenę 2,00 PLN/szt. Odwołujący podniósł, że ścianka taka to koszt 1.070,00 PLN/szt., a zatem jak wynika z wyliczeń, cena DAR-BUD to zaledwie 0,19% ceny samego elementu prefabrykowanego i zdaniem Odwołującego, nawet przy własnym wydobyciu kruszywa, własnej betoniarni i całkowitym pominięciu dostawy, cena ta nie może być uznana za odzwierciedlającą jakiejkolwiek realne koszty. Wskazał, że cena Odwołującego za tę poz. wynosiła 450,00 PLN/szt. Kolejno, w zakresie poz. 41 – wymiana ścianki czołowej przepustu śr. 800 mm (2 szt.) za cenę 2,00 PLN/szt., Odwołujący podniósł, że element dla fi 800 mm jest jeszcze cięższy i droższy i cena Odwołującego wynosiła w tym zakresie 800 PLN/szt. Zdaniem Odwołującego, powyższe dowodzi, że co najmniej 15 pozycji kosztorysu DAR-BUD (poz. 2–13, 20–22, 24, 38–41) zostało wycenionych na poziomie całkowicie oderwanym od rzeczywistości rynkowej, przy czym wyjaśnienia DAR-BUD złożone w dniu 19 maja 2026 r. nie odniosły się do żadnej z tych pozycji z osobna, nie przedstawiły jakiejkolwiek kalkulacji ani ofert dostawców, które mogłyby racjonalnie uzasadnić tak rażące zdaniem Odwołującego zaniżenie cen. W efekcie, według Odwołującego, zestawienie kosztorysu DAR-BUD wskazuje na sztuczne zaniżenie cen w poz. dot. materiałów lub robót o znacznych ilościach szacunkowych, przy jednoczesnym zawyżeniu cen innych pozycji — w szczególności o mniejszych ilościach lub dotyczących robót prostszych, np. co do poz. 56 – ścinanie poboczy, wywiezienie urobku za cenę 20.000,00 PLN/km przy ilości zaledwie 2 km, tj. 40.000,00 PLN,

przy cenie wykonawcy South Stream, wynoszącej 3.000,00 PLN/km. Tym samym, sumaryczna wartość oferty jest sztucznie zaniżona i realna wycena prac nie odzwierciedla ich rzeczywistych kosztów, co zdaniem Odwołującego może spowodować, że zamawiający, po zawarciu umowy, zrealizuje poszczególne zlecenia jednostkowe oparte o ceny z oferty, z których część jest rażąco zaniżona (co może skutkować niewykonaniem lub wadliwym wykonaniem zamówienia), a część zawyżona (co generuje nieuzasadnione wydatki publiczne). W ocenie Odwołującego, stanowi to czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 Uznk.

W odpowiedzi z dnia 15 czerwca 2026 r. na odwołanie, Gmina Żabia Wola wniosła o oddalenie odwołania w całości i obciążenie Odwołującego kosztami postępowania odwoławczego. Zamawiający uznał złożone wyjaśnienia wykonawcy DAR-BUD za pełne i rzeczowe, cenę zaś za realną, a ponadto wyjaśnienia, zdaniem Odwołującego potwierdzają jednocześnie przedstawione przez Przystępującego stanowisko dotyczące bardzo znacznego doświadczenia w realizacji robót objętych postępowaniem na rzecz samego Zamawiającego, jak i gmin ościennych oraz nadzwyczajnej znajomości lokalnych uwarunkowań związanych z drogami oraz ich stanu technicznego. Zamawiający podkreślił, że w wezwaniu nie domagał się przedłożenia konkretnych dowodów, ani też nie ujął w treści wezwania żadnego konkretnego pytania w tym co do wyjaśnienia ceny poszczególnych pozycji, które pozostałoby bez odpowiedzi za strony Przystępującego, wskazał zaś w treści wezwania na elementy, co do których domagał się udzielenia wyjaśnień i otrzymał od Przystępującego odpowiedź. Podkreślił, że wartość średniej arytmetycznej ofert nie obligowała Zamawiającego do skierowania wezwania. Zdaniem Zamawiającego, do oceny Przystępującego pozostawało w przedmiotowej materii określenie, czy zamierza załączyć do wyjaśnień dowody, a jeśli tak – to jakie dowody. Wskazał na różnicę 23,7% pomiędzy ceną wykonawcy DAR-BUD a ceną Odwołującego. Wyjaśnił również, że wskazanie cen jednostkowych na przedłożonym w ramach oferty formularzu stanowi informację dla Zamawiającego, niejako uzupełniającą wyjaśnienia, a przesądzającą, że Przystępujący ujął w swej cenie wszystkie niezbędne elementy jednostkowe, żadnej nie pominiawszy. Stwierdził ponadto, po analizie stanowiska Przystępującego, że dokonał określenia wartości przedmiotu zamówienia w sposób zbyt zachowawczy i ostrożny, co skutkowało obligatoryjnością wezwania, zaś złożone oferty zrewidowały rezultat przyjętych założeń. Podkreślił, że wezwanie Zamawiającego oraz złożone wyjaśnienia nie obejmowały konieczności wyjaśnienia poszczególnych pozycji kosztorysowych, a jedynie cenę rozumianą jako całość. Zamawiający wyjaśnił, że jego zdaniem każdy z wykonawców może kształtować oferowaną cenę na swój własny sposób, uwzględniając właściwe sobie uwarunkowania związane z dysponowaniem bazą sprzętową, techniczną, ale również materiałową, uzgodnieniami z dostawcami, wreszcie zaś możliwością pozyskania sprzętu lub materiałów w szczególnie korzystny sposób, a takie występują po stronie Przystępującego. Dodał, że część z pozycji ujętych w formularzu kosztorysowym występuje z reguły jedynie incydentalnie, co czyni ich znaczenie dla oceny zaoferowanej ceny zupełnie marginalnym, przy czym wskazał, że Odwołujący nie uzasadnia przy tym w żaden sposób, dlaczego określone, wybrane przez siebie pozycje uważa za kluczowe czy istotne części składowe ceny ofertowej. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego czynu nieuczciwej konkurencji, Zamawiający wskazał, że zarzut ten nie został sformułowany prawidłowo, gdyż opisana w odwołaniu okoliczność prowadziłaby raczej do wniosku o naruszeniu art. 226 ust. 1 pkt 7 PZP, tymczasem wyartykułowany zarzut nie obejmuje przywołanego przepisu, a zakres żądania Odwołującego nie obejmuje żądania odrzucenia oferty Przystępującego na tej podstawie. Zamawiający powołał się na art. 555 PZP i związane z tym zarzutami odwołania. Ponadto, Zamawiający podniósł, że Odwołujący w zakresie tego zarzutu, ograniczył się do przyjęcia stanowiska, w żaden sposób zdaniem Zamawiającego niewykazanego, że określając ceny jednostkowe miało dojść do „inżynierii kosztorysowej”, tymczasem w ocenie Zamawiającego, obserwacja praktyki działania Przystępującego na rzecz Zamawiającego nie daje asumptu do takiego przekonania, zaś samo przedstawione założenie miałoby sens tylko wówczas, gdyby kolejność i chronologia realizacji określonych czynności była z góry założona i narzucona, co pozwoliłoby „przewidzieć” i wpiąć wykonać wycenione najwyżej czynności jednostkowe, a następnie nie wykonać lub nienależycie wykonać kolejne, niższej wycenione, zaś w przedmiotowej sytuacji, nie może mieć to miejsca, gdyż ani nie narzucono z góry chronologii i umiejscowienia poszczególnych czynności, ani też nie decyduje o tych okolicznościach Przystępujący. Podkreślił, że sukcesywny i uzależniony od ujawniających się potrzeb sposób realizacji robót, o którym decyduje ostatecznie Zamawiający, nie pozwoliłby w żadnej sytuacji jakiegokolwiek podmiotowi zdyskontować opisaną „inżynierię kosztorysową”. Na rozprawie, pełnomocnik Zamawiającego przedstawił fakturę na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Do postępowania przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił Przedsiębiorstwo Inżynierii Drogowej DAR-BUD D.B. w Kałęczynie (dalej również jako: „Przystępujący”). W piśmie stanowiącym zgłoszenie przystąpienia wniósł o oddalenie odwołania w całości. Na wstępie wskazał na zestawienie ofert i ich ceny oraz wyjaśnił, że zestawienie to jednoznacznie wskazuje, że ceny ofert w postępowaniu były bardzo zróżnicowane, co jest typowe dla zamówień kosztorysowych, w których każdy wykonawca opiera kalkulację na własnym potencjale technicznym, organizacyjnym i materiałowym. Podkreślił, że oferta Odwołującego była wyższa od oferty DAR-BUD o 148.434,21 zł brutto, co stanowi około 23,7%

wartości oferty Przystępującego, zaś różnica ta wynika wyłącznie z odmiennego sposobu kalkulacji kosztów przez poszczególnych wykonawców i nie może stanowić dowodu na nierealność ceny zaoferowanej przez DAR-BUD. Zwrócił uwagę na fakt, że Zamawiający przeprowadził procedurę wyjaśniającą przewidzianą w art. 224 PZP, a następnie po analizie złożonych wyjaśnień uznał, że oferta DAR-BUD gwarantuje prawidłową realizację zamówienia, z kolei Odwołujący nie przedstawił żadnego rzetelnego dowodu potwierdzającego, że DAR-BUD nie będzie w stanie wykonać zamówienia za zaoferowaną cenę. W odniesieniu do zarzutu odwołania dotyczącego wadliwości wyjaśnień złożonych przez Przystępującego, wskazał że jest on bezpodstawny, po pierwsze dlatego, że wyjaśnienia te były szczegółowe i wskazywały na fakt, że ceny zaoferowane przez DAR-BUD wynikają z indywidualnych warunków prowadzonej działalności gospodarczej, wieloletniego doświadczenia przy realizacji robót drogowych oraz posiadania własnego zaplecza technicznego, sprzętowego i materiałowego. Za istotne uznał podkreślenie w tym zakresie, że Przystępujący zamierza zrealizować cały przedmiot zamówienia samodzielnie, dysponuje własnym zasobem uprzednio zakupionych materiałów budowlanych, które umożliwiają mu wykonanie całości zamówienia bez konieczności kupowania nowych materiałów po aktualnych cenach rynkowych oraz zawierania umów z podwykonawcami, co eliminuje koszty zakupu materiałów po aktualnych, wysokich cenach i uwzględniania marży podwykonawców oraz umożliwia zaoferowanie konkurencyjnych cen bez uszczerbku dla jakości wykonywanych usług. Dodał, że na te i inne czynniki wskazał w przedstawionych wyjaśnieniach. Po drugie wyjaśnił, że ww. okoliczności są Zamawiającemu znane także z innych postępowań przetargowych, bowiem Przystępujący posiada zawarte z Zamawiającym w przeszłości umowy o zamówienie publiczne i zrealizował je oraz w dalszym ciągu realizuje z powodzeniem. Wskazał, że również inne zamówienia tego samego rodzaju na rzecz podmiotów sektora publicznego w tym gmin ościennych realizuje od wielu lat terminowo i należyście. W ocenie Przystępującego, który powołał się w tym zakresie na poglądy doktryny oraz orzecznictwo Izby, wykonawca składając wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie jest bezwzględnie zobowiązany do przedkładania dowodów świadczących o tym, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Wykonawca DAR-BUD zastrzegł również, że składając wyjaśnienia rażąco niskiej ceny związany był treścią i zakresem wezwania Zamawiającego – tym samym, jeżeli Zamawiający nie zażądał przedstawienia jakichś konkretnych dowodów, to bezzasadnym jest czynienie wobec Przystępującego zarzutu, że ich nie przedłożył. Powołał się na możliwość skierowania przez Zamawiającego dodatkowego wezwania. W ocenie wykonawcy DAR-BUD, w niniejszej sprawie zachodziły tego rodzaju okoliczności, które upoważniały Zamawiającego do odstąpienia od skierowania wezwania, ze względu na rozbieżność, o jakiej mowa w art. 224 ust. 2 pkt 1) PZP wynikającą z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. W zakresie zarzutu 2, Przystępujący podniósł, że błędne i niepoparte żadną analizą ekonomiczną oraz dowodami jest twierdzenie Odwołującego, iż koszty poszczególnych pozycji kosztorysowych nie pokrywają kosztów materiałów. Wyjaśnił, że od wielu lat prowadzi działalność w branży drogowej i dysponuje własnym zapleczem materiałowym, magazynowym oraz sprawdzonymi źródłami dostaw, stąd ceny materiałów stosowane przez Odwołującego nie mogą stanowić punktu odniesienia dla kosztów ponoszonych przez DAR-BUD, a ponadto ceny jednostkowe poszczególnych pozycji nie mogą być oceniane w oderwaniu od całej oferty. W ocenie wykonawcy DAR-BUD, przedmiotem oceny jest bowiem możliwość wykonania całego zamówienia za zaoferowaną cenę, a nie pojedynczych pozycji kosztorysowych analizowanych wybiórczo i tendencyjnie przez konkurencyjnego wykonawcę, a zatem Odwołujący błędnie zakłada, że każda pozycja kosztorysowa musi samodzielnie odzwierciedlać pełny koszt materiału, robocizny i sprzętu, gdyż nie istnieje przepis nakazujący, aby każda pozycja kosztorysowa była kalkulowana odrębnie z zachowaniem określonego poziomu marży. Wg Przystępującego, Odwołujący zupełnie pominął fakt, że część materiałów wykonawca DAR-BUD posiada zgromadzone na własnych składach, część materiałów pochodzi z własnych zasobów lub z odzysku, część robót wykonywana jest przy wykorzystaniu własnego sprzętu bez konieczności korzystania z podwykonawców, koszty ogólne rozłożone zostały na cały kosztorys. W odniesieniu do poz. 2-24 oraz 38-41 Przystępujący wskazał, że pozycje te nie obejmują wyłącznie zakupu nowego materiału, lecz są wynikiem indywidualnej kalkulacji wykonawcy uwzględniającej m.in. możliwość wykorzystania materiałów własnych, logistykę i własną organizację robót, własny sprzęt. W odniesieniu zaś do pozycji dot. płyt JOMB, płyt ażurowych, kruszywa i gruzu, wykonawca DAR-BUD wskazał podobnie, że materiały te nie muszą być każdorazowo nabywane, skoro dysponuje on własnym zapleczem materiałowym (z wcześniej realizowanych inwestycji, zakupów hurtowych na potrzeby innych kontraktów) oraz dostępem do materiałów pozyskiwanych po cenach znacząco niższych od cen detalicznych. Co do poz. dot. przepustów, wpustów, dekli i ścianek czołowych, wykonawca DAR-BUD oprócz wskazania na podobne do powyższych argumenty, dodał, że część pozycji kosztorysowych występuje incydentalnie i ich udział w całkowitej wartości zamówienia jest niewielki, przez co nie mogą być uznane za istotne części składowe oferty. W zakresie zarzutu nr 3, Przystępujący stanowczo zaprzeczył, by dopuszczał się praktyki manipulowania cenami jednostkowymi, zaś zaoferowane przez niego ceny są realne a przyjęta kalkulacja umożliwia prawidłową realizację zamówienia. Powołał się na dotychczasową nienaganną współpracę z Zamawiającym, co jego zdaniem potwierdza zdolność wykonawcy do realizacji zamówień po cenach wynikających z własnych kalkulacji kosztowych. Podniósł, że Odwołujący nie przedstawił

żadnych dowodów świadczących o naruszeniu zasad uczciwej konkurencji lub równego traktowania wykonawców przez Zamawiającego, ani o świadomym zaniżaniu przez DAR-BUD cen jednych pozycji i zawyżaniu innych w celu obejścia przepisów prawa, a zatem zarzut ma charakter wyłącznie hipotetyczny. Ponownie podkreślił, że skalkulował ofertę jako całość, uwzględniając wszystkie koszty realizacji zamówienia oraz zakładany zysk, z kolei Odwołujący próbuje wykazać nieprawidłowości wyłącznie poprzez porównywanie pojedynczych pozycji kosztorysowych, pomijając całkowitą wartość oferty oraz rzeczywiste możliwości organizacyjne DAR-BUD. Dodał, że w przeszłości wykonawca prowadził działalność obejmującą obrót materiałami budowlanymi oraz zaopatrywanie inwestycji drogowych, w związku z czym dysponuje znacznymi zapasami materiałów wykorzystywanych przy realizacji robót objętych zamówieniem. Wyjaśnił ponadto, że aktualnie realizuje na rzecz Zamawiającego umowę o zamówienie publiczne nr 104/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r., której przedmiot jest tożsamy z niniejszym, dotyczy jednak Rejonu I, jednak cena zaoferowana za realizację ww. przedmiotu umowy była jeszcze niższa i wynosiła 592.195,77 zł brutto, pomimo to Przystępujący realizuje z powodzeniem ww. zamówienie publiczne, czyniąc to należyście i terminowo.

Następnie, pismem z dnia 28 czerwca Odwołujący podtrzymał odwołanie wraz ze wszystkimi zawartymi w nim zarzutami, wnioskami i żądaniami oraz odniósł się do argumentacji Zamawiającego zawartej w odpowiedzi na odwołanie. Podkreślił, że wbrew twierdzeniom Zamawiającego, wezwanie do wyjaśnień obejmuje jednoznacznie żądanie dowodów, a nie wyłącznie wyjaśnień oraz obejmuje istotne części składowe oferty, a nie wyłącznie cenę całkowitą. Zaznaczył, że wykonawca DAR-BUD do wyjaśnień nie załączył ani kalkulacji, ani żadnego dowodu. Podniósł również, że to wykonawca wezwany do wyjaśnień zobowiązany jest do wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, zwłaszcza w sytuacji, gdy, zaoferowana cena jednostkowa jest niższa od udokumentowanego kosztu samego materiału, jak w niniejszej sprawie w odniesieniu do kilkunastu pozycji kosztorysu. Odwołujący zauważył ponadto, że zarówno Zamawiający, w odpowiedzi na odwołanie, jak i Przystępujący, w zgłoszeniu przystąpienia opierają obronę na okolicznościach, których w ogóle nie było w wyjaśnieniach złożonych w dniu 19 maja 2026 r., co jest niedopuszczalne i ujawnia rzeczywistą wadliwość wyjaśnień. Wg Odwołującego bowiem, zgodność z prawem zaskarżonej czynności oceny wyjaśnień i wyboru oferty najkorzystniejszej podlega badaniu wg stanu istniejącego w dacie jej dokonania, tj. wyłącznie w oparciu o wyjaśnienia złożone przez Przystępującego w dniu 19 maja. Odwołujący dostrzegł, że dopiero w przystąpieniu, a więc po wniesieniu odwołania, Przystępujący przedstawił całkowicie nową, a przy tym sprzeczną z wyjaśnieniami argumentację, że niskie ceny wynikają nie z zakupu, lecz z faktu, iż materiały już posiada we własnych zasobach, pochodzą one „z odzysku” lub zostały nabyte „znacznie wcześniej, po cenach odmiennych od obecnie obowiązujących”, a w przeszłości prowadził on obrót materiałami budowlanymi, niemniej twierdzenia te nie znajdują żadnego oparcia w wyjaśnieniach. Odwołujący podkreślił, że przedmiotem kontroli Izby jest bowiem prawidłowość oceny wyjaśnień dokonanej przez Zamawiającego w dacie wyboru oferty, a nie treść uzupełnień formułowanych następnie na użytek sporu. Podniósł również, że podstawą oceny rażąco niskiej ceny nie może być również subiektywne, pozaproceduralne przekonanie Zamawiającego o rzetelności wykonawcy, wywodzone z wcześniejszej współpracy. Wskazał na argumenty, które nawet gdyby dopuścić ocenę nowych twierdzeń Przystępującego, nie uzasadniają one zaoferowanych cen. Po pierwsze, w odniesieniu do pozycji, dla których opis przedmiotu zamówienia wymaga materiału nowego (m.in. poz. 20, poz. 21), powoływanie się na materiały z zasobów własnych, czy z odzysku jest niedopuszczalne, co więcej, materiał posiadany we własnym zasobie również ma realną wartość ekonomiczną tzn., że jego nie czyni go „darmowym”. Po drugie, istotna część zakwestionowanych pozycji w ogóle nie obejmuje materiału, lecz wyłącznie robociznę i pracę sprzętu (poz. 5, poz. 6, poz. 12), których kosztów zaoferowana cena nie pokrywa. Po trzecie, twierdzenie o posiadaniu materiałów pozostaje gołosłowne — nie wskazano, jakich materiałów i w jakich ilościach dotyczy, ani nie przedłożono spisu zapasów, dokumentów magazynowych czy dowodów wcześniejszego nabycia. Po czwarte, Odwołujący nie zgodził się z argumentacją Przystępującego, że ofertę należy oceniać wyłącznie jako całość, a nie przez pryzmat poszczególnych pozycji, gdyż stoi ona w sprzeczności z art. 224 ust. 1 PZP, który nakazuje badać również istotne części składowe ceny, oraz z treścią samego wezwania, które objęło „istotne części składowe oferty”. Odnosząc się do powołania się przez Przystępującego na równoległe realizowaną umowę nr 104/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. dotyczącą Rejonu I, o tożsamym przedmiocie i niższej cenie całkowitej, Odwołujący wskazał, że przedstawione w tym zakresie przez Przystępującego dowody wzmacniają stanowisko Odwołującego, w szczególności dlatego, że kosztorys ofertowy Rejonu I (załącznik nr 2 do przystąpienia) zawiera dokładnie ten sam wzorzec cen pozornych co kosztorys Rejonu II, innymi słowy, powtórzenie identycznej struktury w dwóch odrębnych postępowaniach dowodzi, że nie jest ona wynikiem indywidualnej, rynkowej kalkulacji danego zamówienia, lecz świadomie stosowanego schematu. Po drugie, wg Odwołującego kosztorys Rejonu I zawiera anomalię obrazującą oderwanie cen od kosztów: ten sam materiał — kruszywo łamane frakcji 8–16 mm — wyceniono w jednej pozycji (uzupełnienie lokalnych zaniżeń) na 350,00 zł/m³, a w innej (uzupełnienie poboczy) na 2,00 zł/m³, zaś po trzecie, jak wskazał Odwołujący, z harmonogramów realizacji umowy na Rejon I (załączniki nr 4 i 6 do przystąpienia) wynika, że faktycznie zlecane i rozliczane roboty obejmowały pozycje wycenione na poziomie rynkowym (profilowanie, naprawy

kruszywem łamanym, naprawy destruktem asfaltowym, usuwanie zakrzaczeń i przycinanie gałęzi, remonty częściowe nawierzchni, odmulenie rowów), nie obejmowały natomiast zakwestionowanych pozycji o cenach pozornych (ścianek czołowych przepustów, włazów i dekle żeliwnych, płyt JOMB, ławy betonowej, regulacji studni i wpustów), zatem należyte wykonanie umowy na Rejon I nie dowodzi realności zakwestionowanych cen jednostkowych. Dodał również, że relacja cen pomiędzy ofertami konkurentów nie jest miernikiem rażąco niskiej ceny. W odniesieniu do twierdzeń Zamawiającego podniósł, że przedmiotem zamówienia jest bieżące utrzymanie dróg, rozliczane na podstawie cen jednostkowych w miarę ujawniających się potrzeb, tzn. że każda z pozycji kosztorysu może zatem zostać zlecona, a cena jednostkowa stanowi wiążącą podstawę rozliczenia, poza tym zakwestionowane pozycje obejmują typowe i powtarzalne roboty utrzymaniowe, a nie roboty wyjątkowe. Zatem, zdaniem Odwołującego, pozycja wyceniona poniżej kosztu materiału jest więc albo niewykonalna za zaoferowaną cenę, albo grozi nienależytym wykonaniem — co bezpośrednio rzutuje na prawidłowość realizacji zamówienia. Odnosząc się do zarzutu trzeciego, Odwołujący podniósł, że w uzasadnieniu odwołania Odwołujący w sposób wyraźny i rozwinięty wskazał, że opisana praktyka „inżynierii cenowej” stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 Uznk, do której odsyła art. 226 ust. 1 pkt 7 PZP, toteż nie sposób mówić o pozbawieniu Zamawiającego możliwości obrony, a granica wyznaczona art. 555 PZP nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu zarzutu zgodnie z jego rzeczywistą treścią. Wskazał również, że to, że Zamawiający zleca roboty według bieżących potrzeb, nie usuwa wątpliwości, lecz je potwierdza: jak dowodzą harmonogramy Rejonu I, rzeczywiście zlecane są pozycje wyceniane rynkowo lub zawyżone, a nie pozycje pozorne, które służą wyłącznie obniżeniu sumy ofertowej w rankingu.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Odwołanie zawierało brak formalny w postaci niedołączenia pełnomocnictwa, który został prawidłowo uzupełniony na wezwanie Prezesa Izby. Poza tym, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zawiera innych braków formalnych i terminowo został uiszczony wpis od odwołania w wymaganej wysokości. Ponadto, odwołanie nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 PZP.

Izba stwierdziła, że wykonawca DAR-BUD zgłosił skuteczne przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba uznała, że Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, gdyż posiada interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Jak wynika z odwołania, „South Stream” S.A. złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu, uzyskując 80,83 pkt w kryterium ceny, co czyni go wykonawcą sklasyfikowanym na miejscu 2. w rankingu ofert, zaś uwzględnienie niniejszego odwołania i odrzucenie oferty DAR-BUD prowadziłoby bezpośrednio do wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej. W efekcie, Odwołujący może ponieść szkodę polegającą na utracie możliwości uzyskania zamówienia, do którego wykonania jest w pełni przygotowany zarówno pod względem technicznym, jak i finansowym. Mając to na uwadze, Izba ustaliła, że w postępowaniu wpłynęło 6 ofert, w tym: oferta Odwołującego z ceną brutto 774.283,50,00 PLN, oferta DAR-BUD z ceną brutto 625.849,29 PLN oraz oferta wykonawcy RAFBUD Rafał Józwiak Belsku Dużym z ceną brutto 824.996,91 PLN. W rozdziale XIX Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”), w pkt 1 Zamawiający wskazał, że w celu wyboru najkorzystniejszej oferty Zamawiający będzie się kierował następującymi kryteriami: „cena wykonania zamówienia” – waga 100 pkt. Oferta Odwołującego zawiera drugą w kolejności, po wykonawcy DAR-BUD (100 pkt), najkorzystniejszą cenę (80,83 pkt). W świetle powyższego, Izba uznała, że spełnione są przesłanki z art. 505 ust. 1 PZP, decydujące o legitymacji procesowej do wniesienia odwołania.

Przedmiotem zamówienia, zgodnie z pkt IV.1 SWZ, są: naprawy częściowe gruzem betonowym, naprawy częściowe kruszywem łamanym frakcji 0-31,5 mm, naprawy częściowe kruszywem łamanym frakcji 0-63 mm, naprawy częściowe kruszywem łamanym frakcji 8-16 mm, naprawy częściowe destruktem asfaltowym, korytowanie i uzupełnianie poboczy, ścinanie poboczy, profilowanie, dostawa, montaż i czyszczenie znaków, oznakowanie pionowe, czyszczenie studzienek, przepustów i ścieków, wymiana przepustów, montaż progów zwalniających, malowanie pasów, oznakowanie poziome, przycinanie gałęzi, zakrzaczeń i usuwanie karp. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia określony został w tabeli kosztorysowej – Załącznik nr 2 „Formularz cenowy”.

Stosownie do treści art. 95 PZP, w pkt III.9 SWZ Zamawiający postawił wymóg w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących czynności w zakresie realizacji zamówienia takie jak: wykonywanie robót ziemnych, robót związanych z wykonaniem podbudowy, poboczy i nawierzchni, zagęszczenia podłoża oraz robót wykończeniowych – o ile nie będą wykonywane przez daną osobę w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej.

Jak wynika z pkt XIV.1 SWZ, oferta musi zawierać następujące oświadczenia i dokumenty, tj. Formularz oferty wraz z wymaganymi załącznikami sporządzony wg wzoru Formularza oferty stanowiącego Załącznik nr 1. Wraz z ofertą wykonawca zobowiązany jest złożyć, m.in. oświadczenia, o których mowa w Rozdziale X ust. 1 SWZ, tj. aktualne na dzień składania ofert oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu oraz o braku podstaw do wykluczenia

z postępowania – zgodnie z Załącznikiem nr 3 i 4 do SWZ

W pkt XV SWZ Zamawiający opisał sposób obliczenia ceny oferty, wskazując, że wykonawca podaje cenę za realizację przedmiotu zamówienia zgodnie ze wzorem Formularza Ofertowego, stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ. Sposób zapłaty i rozliczenia za realizację niniejszego zamówienia, określone są we wzorze umowy – Załącznik nr 10 do SWZ. Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy określonymi w niniejszej SWZ.

W wykazie załączników (pkt XXIV SWZ), wymieniony został Załącznik nr 2 – Formularz cenowy z dopiskiem: „*UWAGA załącznik podzielony na 2 arkusze kalkulacyjne w pliku excel – każdy z Wykonawców wypełnia odpowiedni załącznik, w zależności od tego na którą część postępowania składa ofertę”.

Przedmiotem umowy, zgodnie z § 1 ust. 1 wzoru umowy (Załącznik nr 10 do SWZ) jest zlecenie zadania: „Wykonywanie bieżącego utrzymania dróg gruntowych, pasów drogowych, oznakowania poziomego i pionowego na drogach gminnych na terenie Gminy Żabia Wola w 2026 roku, rejon II, (znak sprawy: ZPB.271.2.10.2026)”, to jest wykonanie robót naprawczych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu na drogach stanowiących własność gminy zlokalizowanych na terenie gminy Żabia Wola (roboty bieżące oraz roboty zlecane w trybie awaryjnym): w Rejonie II obejmującym miejscowości (*) Petrykozy, Grzegorzewice, Bartoszkówka, Oddział, Słubica Wieś, Słubica A, Słubica B, Słubica Dobra, Skuły, Bolesławek, Rumianka, Nowa Bukówka, Kaleń Towarzystwo, Pieńki Zarębskie, Zaręby, Ojżanów, Lasek, Lisówek, Pieńki Słubickie, Piotrkowice, Redlanka, Grzmiąca, Ciepłe, Ciepłe A (*niepotrzebne skreślić).

Za wykonanie przedmiotu Umowy w Rejonu II strony ustalają wynagrodzenie ryczałtowo-kosztorysowe (§ 3 ust. 1 wzoru umowy). Zgodnie z § 3 ust. 3 wzoru umowy, wynagrodzenie ryczałtowo-kosztorysowe: będzie stanowić wynik iloczynu ilości wykonanych robót i cen jednostkowych podanych w Kosztorysie ofertowym. Ostateczne wynagrodzenie ustalone zostanie na podstawie rzeczywiście wykonanych i potwierdzonych robót według cen jednostkowych na podstawie Kosztorysu ofertowego Wykonawcy stanowiącego Załącznik nr 2 do umowy.

Zakres robót będzie ustalany na podstawie wizji w terenie Zamawiającego z Wykonawcą, podczas której ustalony zostanie zakres robót, ilości potrzebnego kruszywa na wykonanie likwidacji istniejących zadoleń (§ 1 ust. 4 wzoru umowy).

Zamawiający zastrzega sobie prawo do zleceń awaryjnych, których realizacja wynosi do 3 dni roboczych licząc od dnia zgłoszenia, awaryjne zgłoszenia zostaną wskazane przez Zamawiającego ze wskazaniem trybu pilnego (§ 2 ust. 5 wzoru umowy).

Zakres przedmiotu umowy określony w Kosztorysie Ofertowym jest szacunkowy. W zależności od faktycznych potrzeb dopuszcza się – bez konieczności sporządzania pisemnego aneksu – przesunięcia ilościowe między poszczególnymi pozycjami w wykazie przedmiotu do realizacji, z zastrzeżeniem, że łączna kwota zamówienia nie może być przekroczona (§ 3 ust. 4 wzoru umowy).

Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 5 wzoru umowy, Zamawiający dopuszcza wprowadzanie zmian w ilościach użytych materiałów względem ilości określonych w zamówieniu. Zamawiający zastrzega sobie prawo do zlecenia robót w ramach poszczególnych pozycji kosztorysowych w ilości większej lub mniejszej niż określona na etapie ogłaszania postępowania, o ile łączna ilość wydatkowanych środków nie przekracza maksymalnej nominalnej wysokości wynagrodzenia wykonawcy określonej w § 3 ust. 1. Powyższe zmiany nie wymagają sporządzania aneksu do umowy.

Pismem z dnia 15 maja 2026 r., na podstawie art. 224 ust. 1 PZP, Zamawiający wezwał wykonawcę DAR-BUD do złożenia wyjaśnienia oraz dowodów w zakresie wyliczenia „zaoferowanej ceny/kosztów/istotnych części składowych oferty”. Wskazał, że cena oferty jest o ponad 30% niższa w stosunku do wartości szacunkowej zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w przedmiotowym postępowaniu. Zgodnie z treścią wezwania, Zamawiający wezwał wykonawcę DAR-BUD do złożenia wyjaśnień dotyczących: zarządzania procesem świadczonych usług, wybranych rozwiązań technicznych, pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów, wynikających z przepisów prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym, obowiązujących w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, wynikających z przepisów z zakresu ochrony środowiska, wypełnienia obowiązków związanych z powierzaniem wykonania części zamówienia podwykonawcy (jeśli dotyczy), kosztów paliwa, kosztów zatrudnienia pracowników, kosztów należnych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, kosztów eksploatacji sprzętu niezbędnego do realizacji zadania.

W odpowiedzi, dnia 19 maja, wykonawca DAR-BUD przedstawił wyjaśnienia, wskazując na wstępie, że „sposób obliczenia ceny jest kalkulacją indywidualną, a przedsiębiorstwo uwzględniło wszystkie niezbędne składniki kosztowe jak również informację o uwzględnieniu wszystkich wymagań SWZ i dokumentacji.” Oświadczył, że zaoferowana cena została skalkulowana rzetelnie, w sposób uwzględniający wszystkie wymagane określone w dokumentacji postępowania oraz realne koszty wykonania zamówienia i nie jest ceną rażąco niską. Wskazując na koszty pracy, wyjaśnił, że w kalkulacji ceny zostały uwzględnione pełne koszty pracy pracowników na poziomie nie niższym niż obowiązujące minimalne wynagrodzenie za pracę lub minimalna stawka godzinowa, zgodnie z przepisami obowiązującymi na dzień

składania oferty, przy czym ujęto również pełne koszty pochodne: składki ZUS, ubezpieczenie społeczne, koszty oddelegowania pracowników oraz niezbędne szkolenia BHP. Wg oświadczenia ww. wykonawcy, do ceny zostały wliczone wszystkie koszty związane z przestrzeganiem przepisów prawa pracy, BHP i zabezpieczenia społecznego. Ponadto, wykonawca DAR-BUD wyjaśnił, że wycena obejmuje pełny koszt materiałów, pracy, narzutów wykonawcy, transport materiałów i urządzeń, załadunek i rozładunek, dojazdy do miejsca realizacji, wszelkie koszty związane z prowadzeniem prac w pasie drogowym, paliwo i amortyzację sprzętu, przy czym wykonawca dysponuje własnym zapleczem sprzętowym, co eliminuje koszty wynajmu i znacząco obniża koszty jednostkowe. Dalej, wykonawca ten wskazał, że w kalkulacji uwzględniono wszystkie podatki, opłaty, ryzyka i koszty nieprzewidziane, które mogą wystąpić przy realizacji zamówienia. Potwierdził ponadto spełnienie wymogu zatrudnienia na umowę o pracę osób wykonujących czynności wskazane w SWZ oraz uwzględnienie tych kosztów w cenie. Wyjaśnił, że zaoferowana cena jest efektem obiektywnych czynników, takich jak: posiadanie własnego sprzętu drogowego, co eliminuje koszty wynajmu, doświadczona, stała kadra, wykonywanie robót przez własnych pracowników co obniża koszty podwykonawstwa, dostępu do materiałów w cenach hurtowych dzięki długoletniej współpracy z dostawcami, bliskości lokalizacji robót, co znacznie redukuje koszty dojazdu i transportu oraz optymalizacja organizacji pracy – wykonawca specjalizuje się w realizacji dokładnie tego typu robót. Powołał się na swoje wieloletnie doświadczenie w realizacji podobnych zamówień dla jednostek sektora publicznego. Dodał, że „Wykonawca, uwzględnił oszczędność metody wykonania zamówienia oraz wyjątkowo sprzyjające warunki wykonania postępowania, wynikające z bogatego i wieloletniego doświadczenia w wyniku realizacji umów w zakresie bieżącego utrzymania dróg gruntowych, pasów drogowych, oznakowaniu poziomym i pionowym, budowie chodników z kostki betonowej oraz innych robót drogowych dla Gminy Żabia Wola oraz gmin ościennych (Radziejowice, Tarczyn, Mszczonów, Pruszków).” Wyjaśnił również, że realizowanie ok. 90% zamówień na rzecz podmiotów sektora publicznego, a nie prywatnego, zmniejsza ryzyko nie uzyskania wynagrodzenia za wykonane prace i utrzymanie płynności finansowej.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego:

1. dokumentację przekazaną przez Zamawiającego w postaci elektronicznej, która wpłynęła do akt sprawy w dniu 15 czerwca 2026 r., w szczególności:
 - ogłoszenie o zamówieniu,
 - SWZ wraz z załącznikami i wyjaśnieniami oraz modyfikacjami,
 - oferta Przystępującego,
 - informacja z dnia 14 maja z otwarcia ofert,
 - wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny skierowane do wykonawcy DAR-BUD wraz z odpowiedzią,
 - informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 25 maja 2026 r.,
 - protokół postępowania;
2. dowody przedstawione przez Odwołującego, na fakty powołane przez stronę:
 - kosztorys ofertowy South Stream S.A. (Rejon II) — zestawienie porównawcze,
 - oferta sprzedaży RUREX Sp. z o.o. nr OS-2471/26/WA z dnia 8 maja 2026 r.,
 - oferta handlowa VECO-BET Sp. z o.o. nr OE 3627/VEC/09/2025 z dnia 24 września 2025 r.,
 - oferta handlowa VECO-BET Sp. z o.o. nr OE 1141/VEC/03/2026 z dnia 12 marca 2026 r.,
 - oferta handlowa Conan Group (e-mail z dnia 26 września 2025 r.),
 - oferta handlowa POLBRUK S.A. nr 2025/RKSZC/187243/000109 z dnia 13 sierpnia 2025 r.,
 - wiadomość e-mail z dnia 29 maja 2026 r.,
 - ogłoszenie sprzedaży nr 67292550 na portalu Sprzedajemy.pl (P.H.U. DEMAL),
 - ogłoszenie sprzedaży na platformie Allegro (sprzedawca: hydrostallegro);
3. dowody przedstawione przez Przystępującego, na fakty powołane przez stronę:
 - Formularz ofertowy złożony przez DAR-BUD w postępowaniu dot. Rejonu I wraz z kosztorysem ofertowym,
 - skan umowy nr 104/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. zawartej pomiędzy Przystępującym a Zamawiającym,
 - Harmonogram nr 1 dot. Rejonu I,
 - zgłoszenie zakończenia prac dot. Harmonogramu nr 1
 - Harmonogram nr 2 dot. Rejonu I,
 - oświadczenie Zamawiającego z dnia 8 czerwca 2026 r.,
 - referencje udzielone przez Zamawiającego DAR-BUD w dniu 6 marca 2026 r.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, co następuje.

Izba uwzględniła odwołanie w części co do jednego z trzech zarzutów, tj. w zakresie dotyczącym zarzutu nr 1 odnoszącego się do naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty DAR-BUD, mimo że złożone wyjaśnienia dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny miały

charakter ogólny i nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami potwierdzającymi rynkowość zaoferowanych cen jednostkowych, co skutkowało wadliwą oceną wyjaśnień i bezpodstawnym uznaniem, że oferta DAR-BUD nie zawiera rażąco niskiej ceny.

W tym zakresie Izba stwierdziła, że Zamawiający z naruszeniem ww. przepisów dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej wykonawcy DAR-BUD i zaniechał odrzucenia oferty tego wykonawcy, jako oferty zawierającej rażąco niską cenę. Izba, po wnikliwym zapoznaniu się z wezwaniem do wyjaśnień oraz odpowiedzią Przystępującego z dnia 19 maja, stwierdziła, że wyjaśnienia te nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. Wyjaśnienia te są bowiem na tyle ogólne, że nie pozwalają Zamawiającemu oraz Izbie na przeprowadzenie jakiejkolwiek weryfikacji sposobu obliczenia ceny przez Przystępującego. Wyjaśnienia zawierają wyłącznie deklaracje, które nie zostały poparte żadnymi dowodami, w tym żadną kalkulacją. W oparciu o oświadczenia, żaden zamawiający, ani Izba nie są w stanie stwierdzić, czy cena jest realna i wystarczy na pokrycie wszystkich kosztów.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 i nast. PZP, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, w szczególności wówczas, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Wezwanie do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w ww. trybie nie służy uzyskaniu przez zamawiającego jedynie samego oświadczenia wykonawcy potwierdzającego realny charakter ceny ofertowej. O tym, że uzyskane w tym trybie przez zamawiającego informacje powinny obejmować wskazanie sposobu obliczenia ceny, w tym wysokość uwzględnionych kosztów, przyjęte założenia oraz opisywać wszelkie kwestie umożliwiające zrozumienie przez zamawiającego podstaw zaoferowania ceny ofertowej w danej wysokości świadczy sama nazwa tego, co w ten sposób ma uzyskać zamawiający, tj. wyjaśnienia. Zamawiający wezwał Przystępującego literalnie do: „złożenia wyjaśnienia oraz dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny/kosztów/istotnych części składowych oferty”. W ocenie Izby, wyjaśnienia z dnia 19 maja nie tylko nie zawierają żadnego opisu wyliczenia ceny, żadnych działań arytmetycznych, czy też wskazania kwot, kosztów itd., to również nie zawierają minimum elementów, o których wyjaśnienie zwracał się konkretnie Zamawiający w wezwaniu, w tym np. wskazania kosztów paliwa, czy też kosztów eksploatacji sprzętu niezbędnego do realizacji zadania. Przystępujący nie wskazał również na żadne dowody, które potwierdzałyby jego stanowisko. W ten sposób uniemożliwił Zamawiającemu prawidłową weryfikację ceny ofertowej w trybie wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 224 ust. 5 PZP, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Obowiązkowi temu, Przystępujący nie podołał. Przy czym rację ma Odwołujący, że właściwym momentem na złożenie wyjaśnień i dowodów był moment złożenia wyjaśnień z dnia 19 maja, zaś na etapie postępowania odwoławczego przed Izbą jest już za późno. Izba ocenia bowiem zgodność z prawem czynności i zaniechań Zamawiającego, które polegały na wyborze oferty najkorzystniejszej i zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego, poprzez uznanie, że złożone przez niego wyjaśnienia uzasadniają zaoferowaną cenę, a zatem Izba ocenia czynności i zaniechania Zamawiającego wg stanu na dzień ich dokonania, czyli przez pryzmat wyjaśnień Przystępującego w kształcie złożonym dnia 19 maja. Tym samym, dowody dołączone do akt sprawy na etapie postępowania odwoławczego oraz dalsze wyjaśnienia Przystępującego są irrelevantne dla tej oceny.

Na marginesie należy zaznaczyć, że bezprzedmiotowa dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy była argumentacja Zamawiającego, że obowiązek wezwania do wyjaśnień wynikał z przeszacowania wartości zamówienia przez samego Zamawiającego. Przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP, nie pozwala na odstępnie od wyjaśnień w takiej sytuacji. Rozwiązaniem może być w tej sytuacji, np. zaktualizowanie wartości zamówienia z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania. Natomiast, jeżeli to Przystępujący nie zgadzał się z wezwaniem – powinien był zaskarżyć tę czynność Zamawiającego odwołaniem na wcześniejszym etapie postępowania.

W pozostałym zakresie, tj. co do zarzutów 2 i nr 3 Izba oddaliła odwołanie.

W zarzucie nr 2 Odwołujący podniósł, że Zamawiający naruszył art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 1 PZP poprzez to, że nie odrzucił oferty wykonawcy DAR-BUD zawierającej rażąco niskie ceny jednostkowe w istotnych częściach składowych zamówienia, w szczególności w zakresie pozycji obejmujących dostawę i montaż przepustów drogowych, dostawę materiałów budowlanych (kruszywa łamanego, płyt betonowych, gruzu betonowego). Zdaniem Odwołującego, cena za realizację tych pozycji w sposób oczywisty nie pokrywa kosztów zakupu niezbędnych materiałów. Zgodnie z przywołanym art. 224 ust. 1 PZP, Zamawiający jest zobowiązany do badania nie tylko samej ceny lub kosztu oferty, ale również ich istotnych składowych części, jeżeli wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Wbrew twierdzeniom Zamawiającego, z literalnej treści wezwania do wyjaśnień z 15 maja wynika, że Zamawiający wezwał Przystępującego do „złożenia wyjaśnienia oraz dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny/kosztów/istotnych części składowych

oferty”, tzn. że wezwanie obejmowało również konieczność złożenia wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych oferty. Przystępujący takich wyjaśnień de facto nie złożył, tzn. jego wyjaśnienia nie dotyczyły istotnych części składowych oferty, skoncentrowały się bowiem generalnie na cenie jako takiej. Niemniej, Odwołujący nie sformułował w tym zakresie zarzutu naruszenia art. 224 ust. 6 PZP w odniesieniu do nieudzielenia wyjaśnień w zakresie istotnych części składowych, toteż Izba na tej podstawie nie mogła stwierdzić zaniechania Zamawiającego. Przedmiotem zarzutu było zaś zaniechanie odrzucenia oferty w sytuacji, gdy wykonawca DAR-BUD zaoferował rażąco niskie ceny jednostkowe w istotnych częściach składowych zamówienia. Tym samym, aby zarzut był skuteczny, Odwołujący powinien po pierwsze wskazać, które ceny jednostkowe są istotnymi częściami składowymi ceny i dlaczego, dopiero potem wykazać, że zostały rażąco zaniżone. W odwołaniu, jedynym śladem argumentacji dotyczącej istotności cen jednostkowych jest wskazanie, że „pozycje obejmujące dostawę i montaż przepustów drogowych, dostawę kruszywa łamanego, płyt betonowych ażurowych i gruzu betonowego stanowią pozycje istotne przedmiotowego zamówienia — ich wolumeny są wysokie, a ceny zaoferowane przez DAR-BUD kształtują się na poziomie poniżej kosztu samego materiału, bez uwzględnienia robocizny i transportu.” Uznać zatem należy, iż argumentem przemawiającym wg Odwołującego za uznaniem cen tych pozycji za istotne części składowe ceny jest argument ilościowy, tzn. że Zamawiający wymaga wykonania znacznej ilości robót wskazanych w tych pozycjach. Z powyższym nie sposób się zgodzić, biorąc pod uwagę treść postanowień wzoru umowy, które zastrzegają, że zakres przedmiotu umowy określony w Kosztorysie Ofertowym jest szacunkowy i Zamawiający dopuszcza „przesunięcia ilościowe” pomiędzy poszczególnymi pozycjami w wykazie z zastrzeżeniem, że łączna kwota zamówienia nie może być przekroczona, a ponadto wprowadzenie zmian w ilościach użytych materiałów względem ilości określonych w zamówieniu. „Zamawiający zastrzega sobie prawo do zlecenia robót w ramach poszczególnych pozycji kosztorysowych w ilości większej lub mniejszej niż określona na etapie ogłaszania postępowania, o ile łączna ilość wydatkowanych środków nie przekracza maksymalnej nominalnej wysokości wynagrodzenia.” Tym samym, może się okazać, że dana pozycja będzie zlecona przez Zamawiającego w marginalnej ilości. Poza tym, część pozycji na które wskazał Odwołujący w istocie nie jest objęta dużym wolumenem, np. pozycje dot. wpustów ulicznych (poz. 5-7), dostawy i montażu deklów żeliwnych (poz. 8-9), umocnienia nawierzchni betonowymi płytami (poz. 24), wymiany ścianek czołowych przepustu (poz. 38-41). Izba nie mogła zaś uwzględnić bardziej przekonującego twierdzenia Odwołującego, wyrażonego dopiero na rozprawie, zgodnie z którym – wskazane pozycje są istotne pod względem merytorycznym, tzn. że skoro Zamawiający może zlecić każdą ilość robót w ramach każdej pozycji, to znaczy, że bez jej wykonania nie da się należycie wykonać zamówienia. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej ukształtowało się stanowisko zgodnie z którym, istotnymi częściami składowymi ceny, są te które mają przewagę ilościową lub merytoryczną, tzn. albo te których wartościowy (ilościowy) udział w cenie (przedmiocie zamówienia) jest znaczny, albo te, które ze względu na swoją doniosłość decydują o osiągnięciu zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Izba nie mogła jednak uwzględnić argumentacji Odwołującego wyrażonej dopiero na rozprawie bowiem jest związana zarzutami odwołania (art. 555 PZP), tzn. że odwołujący nie może zmieniać lub rozszerzać podstawy faktycznej i prawnej odwołania, a w razie, gdyby tego dokonał – Izba nie może rozpoznać tak zmienionego lub rozszerzonego zarzutu. Wobec braku wykazania przez Odwołującego, że podane w odwołaniu ceny jednostkowe są istotnymi częściami składowymi ceny, zarzut podlegał oddaleniu.

Z kolei, w zarzucie nr 3, Odwołujący domagał się uznania, że doszło do naruszenia art. 239 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 PZP poprzez wybór oferty najkorzystniejszej z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, tj. oferty wykonawcy, który zastosował niedopuszczalną praktykę sztucznego manipulowania cenami jednostkowymi polegającą na świadomym zaniżaniu cen pozycji o wyższych ilościach szacunkowych lub wymagających kosztownych materiałów, przy jednoczesnym zawyżaniu cen pozycji marginalnych, co pozwoliło na uzyskanie sumarycznie niższej wartości oferty, która jednak nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów realizacji poszczególnych pozycji oraz podnosił, że wobec tego, oferta Przystępującego powinna podlegać odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 PZP. W tym zakresie, Izba również uznała, że zarzut nie potwierdził się. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 85 ze zm.), czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Jak słusznie podniósł Zamawiający, Odwołujący nie wykazał spełnienia przesłanek warunkujących uznanie, że doszło do czynu nieuczciwej konkurencji. W szczególności wskazał, że działanie Przystępującego było sprzeczne z prawem, tj. art. 16 PZP i wynikającą z niego zasadą uczciwej konkurencji, niemniej nie wskazał na czym – w tym konkretnym postępowaniu powinno polegać działanie zapewniające zachowanie uczciwej

konkurencji i dlatego, zaoferowane przez Przystępującego ceny jednostkowe są z tą zasadą niezgodne. Zasada uczciwej konkurencji nie wyraża jednego nakazu lub zakazu określonego działania, lecz jest zasadą ogólną, której treść kształtuje się poprzez jej zastosowanie na gruncie konkretnego przypadku. Odwołujący, w tym zakresie przytoczył jedynie orzecznictwo Izby i Sądu zamówień publicznych, bez odniesienia się do stanu faktycznego sprawy. Ponadto nie dowiódł, że działanie Przystępującego zagrażało interesowi innego wykonawcy lub zamawiającego. Co prawda, wskazał, że w efekcie zaoferowania cen wskazanych w Formularzu cenowym przez Przystępującego istnieje ryzyko, że Zamawiający — po zawarciu umowy z Przystępującym — zrealizuje poszczególne zlecenia jednostkowe oparte o ceny z oferty, z których część jest rażąco zaniżona, co może skutkować niewykonaniem lub wadliwym wykonaniem zamówienia, a część zawyżona, co generuje nieuzasadnione wydatki publiczne. Jednak stwierdzenie to pozostawił w kategoriach hipotezy. Zwłaszcza, że jak już wcześniej wskazano, w świetle warunków zamówienia nie jest przesądzone, które pozycje i w jakich ilościach zostaną zlecone wykonawcy. Poza tym, jakkolwiek Odwołujący podjął inicjatywę dowodową celem wykazania, że część cen jednostkowych została zaniżona, to jednak w żaden sposób nie wykazał, że pozostała część została zawyżona. Wskazał na jeden przykład rażącego zawyżenia, tj. co do poz. nr 56 (ścinanie poboczy, wywiezienie urobku) wycenionej przez Przystępującego na 20.000,00 PLN/km przy ilości 2 km (razem 40.000,00 PLN), lecz fakt zawyżenia wyceny próbował wykazać poprzez porównanie do własnej oferty: ceny wynoszącej 3 000,00 PLN/km. Nie przedstawił jednak żadnych dowodów na realną cenę rynkową takich robót. Fakt, że Odwołujący wycenił daną pozycję inaczej nie stanowi dowodu, że taka wycena mieści się w kategorii obiektywnej ceny rynkowej. Nadto, Odwołujący nie przedstawił żadnych szczegółowych twierdzeń, czy też kalkulacji obejmujących wpływ zaniżenia lub zawyżenia cen jednostkowych na interes zamawiającego lub na możliwość osiągnięcia celu zamówienia, przy uwzględnieniu wynikających z SWZ warunków zamówienia, tj. faktu, że nie wiadomo z góry które pozycje i w jakim zakresie oraz w jakim okresie trwania umowy zostaną zlecone, sposobu rozliczeń Zamawiającego z wykonawcą itd. Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania – na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 w zw. z 7 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. poz. 2437 ze zm.), z których wynika, iż w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w części, koszty ponoszą odwołujący i zamawiający, wówczas Izba rozdziela wpis stosunkowo, zasądzając od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę, której wysokość ustali, obliczając proporcję liczby zarzutów przedstawionych w odwołaniu, które Izba uwzględniła, do liczby zarzutów, których Izba nie uwzględniła oraz koszty, o których mowa w , w ten sam sposób lub znosi te koszty wzajemnie między odwołującym i zamawiającym.

Przewodnicząca: