

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Anna Wojciechowska

Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 2 lipca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 26 maja 2026 r. przez **wykonawcę REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy** w postępowaniu prowadzonym przez **zamawiającego Województwo Podkarpackie - Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie**

orzeka:

1. **Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.**
2. **Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Województwo Podkarpackie - Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie i**

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego,

2.2. zasądza od zamawiającego Województwa Podkarpackiego - Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie na rzecz odwołującego wykonawcy REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy kwotę 13 600 zł 00 gr (trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

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 2552/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Województwo Podkarpackie - Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym z możliwością negocjacji na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2024 r., poz. 1320 z późn. zm. – dalej „ustawa pzp”), pn. „*Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 875 Mielec - Kolbuszowa - Sokołów Małopolski - Leżajsk polegająca na budowie mostu w km 25+968 wraz z rozbudową dojazdów oraz rozbiórka, budową i przebudową infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych w m. Kolbuszowa Dolna*”, nr postępowania: PZDW/WZP/243/WM/8/2026. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 18 marca 2026 r., numer publikacji ogłoszenia: 2026/BZP 00160475/01.

W dniu 26 maja 2026 r. odwołanie wniósł wykonawca REMOST sp. z o.o. z siedzibą w Dębicy – dalej Odwołujący. Odwołujący wniósł odwołanie wobec: odrzucenia oferty Odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę, zaniechania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej, unieważnienia postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1. art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp przez błędną ocenę wyjaśnień Odwołującego w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny, w rezultacie czego Zamawiający uznał, że oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę, podczas gdy z treści udzielonych wyjaśnień wprost wynika, iż Odwołujący obalił domniemanie rażąco niskiej ceny – wobec czego potwierdził, że zaoferowana cena umożliwia prawidłową realizację pełnego zakresu zamówienia zgodnie z wymogami Zamawiającego i z osiągnięciem zysku, a tym samym Zamawiający powinien był uznać, że wykonawca ten wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, i tym samym ocenić ją jako najkorzystniejszą w postępowaniu.
2. art. 16 pkt 3 ustawy pzp przez zaniechanie prowadzenia postępowania w sposób proporcjonalny, co przejawia się w szczególności w ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny przez przyzmat braku zawarcia w ich treści informacji nie wyrażonych przez Zamawiającego w treści wezwań do wyjaśnień, a w konsekwencji odrzuceniu oferty Odwołującego.
3. art. 255 pkt 2 ustawy pzp przez unieważnienie postępowania, mimo braku spełnienia ustawowych przesłanek, bowiem oferta złożona przez Odwołującego nie powinna podlegać odrzuceniu przez Zamawiającego.

Odwołujący w oparciu o wyżej wskazane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania, jak również nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienie czynności unieważnienia postępowania,
2. dokonanie ponownej oceny ofert złożonych w postępowaniu z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

W dniu 3 czerwca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości przedstawiając uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska.

Izba ustaliła, co następuje:

Izba ustaliła, że odwołanie czyni zadość wymogom proceduralnym zdefiniowanym w Dziale IX ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, tj. odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz został uiszczony od niego wpis. Izba ustaliła, że nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy pzp, które skutkowałyby odrzuceniem odwołania.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, a więc odwołanie mu przysługiwało w myśl art. 505 ust. 1 ustawy pzp.

Izba ustaliła, że w terminie wynikającym z art. 525 ust. 1 ustawy pzp do postępowania odwoławczego nie zgłosił przystąpienia żaden wykonawca.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołanie wraz z załącznikami oraz odpowiedź na odwołanie wraz z załącznikami.

Na podstawie tych dokumentów, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dowody złożone przez strony w trakcie posiedzenia i rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Wartość szacunkowa robót: 4 786 597,03 zł netto.

Utylizacja destruktu w kosztorysie: 500,00 zł netto.

Zgodnie z SWZ:

- „16. *SPOSÓB OBLICZENIA CENY OFERTY* 16.1. Wykonawca podaje cenę za realizację przedmiotu zamówień zgodnie ze wzorem:

- Formularza cenowego (FC)
- Kosztorysu ofertowego (KO)
- Tabeli Opracowań Projektowych (TOP)
- Tabeli Elementów Rozliczeniowych (TER)

lub innego stosownego dokumentu stanowiącego załącznik do SWZ (jeżeli jest wymagane). Wykonawca określi wartości dla wszystkich pozycji wymienionych w tych dokumentach.

16.2. *Wyliczona cena oferty brutto będzie służyć do porównania złożonych ofert i do rozliczenia w trakcie realizacji zamówienia.*

16.3. *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 (np. koszty bezpośrednie, koszty pośrednie, zysk, ubezpieczenia, opłaty, koszty związane z zatrudnieniem osób na umowę o pracę zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ, podatki włącznie z podatkiem od towarów i usług (VAT) itp. (...).*”

ROZDZIAŁ I - INSTRUKCJA DLA WYKONAWCÓW (IDW) PODSTAWOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA (PIDP):

„Opis przedmiotu zamówienia

Przedmiotem zamówienia jest rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 875 Mielec - Kolbuszowa - Sokołów Małopolski - Leżajsk polegająca na budowie mostu w km 25+968 wraz z rozbudową dojazdów oraz rozbiórką, budową i przebudową infrastruktury technicznej, budowlami i urządzeniami budowlanymi w m. Kolbuszowa Dolna”.

Zamówienie obejmuje:

- rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 875 od km 25+900 do km 26+018 – rozbudowa jezdni drogi wojewódzkiej do parametrów jak dla klasy G (dwa pasy ruchu po 3,5 m) oraz rozbudowa jednostronnego istniejącego chodnika do parametrów drogi dla pieszych i rowerów o szerokości 3,0,
- budowę nowego obiektu inżynierskiego (mostu) w miejscu istniejącego przepustu w km 25+967,56 drogi wojewódzkiej nr 875 oraz budowa obiektu tymczasowego na czas prowadzenia robót budowlanych,
- usunięcie kolizji w zakresie branży elektroenergetycznej,
- usunięcie kolizji w zakresie branży teletechnicznej,
- usunięcie kolizji w zakresie branży sanitarnej.

Szczegółowy opis oraz sposób realizacji zamówienia zawierają Kosztorysy ofertowe, Dokumentacja techniczna, STWIORB, Przedmiary robót, stanowiące Załącznik do SWZ.”

Zgodnie z PPU, § 3 WYNAGRODZENIE, FAKTUROWANIE, CESJA WIERZYTELNOŚCI (...) 1.1. Całk wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy zostało ustalone w wysokości do kwoty PLN brutto wraz z podatkiem VAT% (słownie:) i płatne będzie na podstawie faktury. Jeżeli zakres zamówienia został określony na podstawie kosztorysu ofertowego (wynagrodzenie kosztorysowe) Zamawiający wpłaci Wykonawcy wynagrodzenie na podstawie obmiaru faktycznie wykonanych robót. Podstawą wystawienia faktury lub faktur będzie podpisany protokół końcowy odbioru robót lub protokoły odbiorów częściowych. (...)”

W postępowaniu złożono następujące oferty:

- 1) L.K. Firma Usługowo -Handlowo - Produkcyjna, cena 2 928 275,66 PLN. Utylizacja destruktu w kosztorysie: 12,00 zł netto.
- 2) PRZEDSIĘBIORSTWO "MOLTER" SP. Z O.O., cena 3 649 242,41 PLN. (3 649 425,61 zł po poprawie omyłki) Utylizacja destruktu w kosztorysie: 21,73 zł netto.
- 3) REMOST Sp. z o.o., cena 3 672 911,82 PLN. (3 672 911,79 zł po poprawie omyłki). Utylizacja destruktu w kosztorysie: 55,00 zł netto.
- 4) MG Infrastruktura M.W., cena 3 797 848,70 PLN. Utylizacja destruktu w kosztorysie: 133,20 zł netto.
- 5) PPHU Jawal sp. z o.o., cena 3 911 072,54 PLN. Utylizacja destruktu w kosztorysie: 6,08 zł netto.
- 6) FS MOSTY SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ, cena 3 994 670,64 PLN. Utylizacja destruktu w kosztorysie: poz. 10: 9,00 zł netto, poz. 13: 11,00 zł netto.
- 7) "SARINŻ" SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ, cena 4 155 023,98 PLN. Utylizacja destruktu w kosztorysie: 6,08 zł netto.
- 8) PRZEDSIĘBIORSTWO BUDOWNICTWA KOMUNIKACYJNEGO "MOSTKOL" SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ (MOSTKOL), cena 4 871 871,05 PLN. Utylizacja destruktu w kosztorysie: 600,00 zł netto.
- 9) PRIMOST POŁUDNIE SP. Z O.O., cena 5 285 936,10 PLN. (5 285 936,11 zł po poprawie omyłki). Utylizacja destruktu w kosztorysie: 450,00 zł netto.

Pismem z dnia 14 kwietnia 2026 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnienia ceny oferty: „Wykonawca w ww. postępowaniu złożył ofertę, która jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

Zamawiający – Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie - działając na podstawie art. 224 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę, wzywa Wykonawcę do złożenia wyjaśnień w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny.

I. Zakres wyjaśnienia

Zamawiający wskazuje poniżej istotne części składowe ceny, które mają zostać przez Wykonawcę wyjaśnione i dowiedzione: przyjęte w ofercie ceny jednostkowe w następujących pozycjach kosztorysów ofertowych tj.:

- Lp. 10. utylizacja destruktu zawierającego smołę
- Lp. 13. utylizacja destruktu zawierającego smołę
- Lp. 33. wykonanie wykopów

- Lp. 34. wykonanie nasypów
- Lp. 44. wykonanie kanału z rur PP SN8 średnicy 30cm w wykopie umocnionym na podsypce z piasku gr. 20 cm wraz z wykopem i zasypaniem kanału
- Lp. 90. wykonanie tymczasowych nawierzchni z płyt żelbetowych pełnych wraz z rozebraniem
- Lp. 95. przygotowanie i montaż zbrojenia tunelu

II. Sposób przygotowania wyjaśnień

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania (ciężar dowodu), że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na Wykonawcy. Wyjaśnienia powinny odpowiadać treści wezwania. Sposób przedstawienia wyjaśnień cenowych oraz założeń kalkulacyjnych pozostaje w gestii Wykonawcy, natomiast stopień szczegółowości wyjaśnień determinowany jest wezwaniem Zamawiającego. Wyjaśnienia powinny być wyczerpujące i konkretne i zawierać między innymi informacje odnoszące się do okoliczności, które przyczyniają się do określenia ceny zamówienia na poziomie wskazanym w ofercie, ze wskazaniem w jaki sposób wpływają one na kształtowanie się ceny ofertowej, tak aby jednoznacznie obalić domniemanie zaoferowania przez Wykonawcę rażąco niskiej ceny. Niewystarczające będą lakoniczne i ogólnikowe wyjaśnienia lub ponowne zapewnienie Zamawiającego o wykonaniu zamówienia po wskazanej cenie. Należy opisać czynniki, które zadecydowały o wysokości ceny. Treść wyjaśnień powinna wykazywać możliwość wykonania zamówienia na warunkach określonych w SWZ za cenę wskazaną w ofercie. Na podstawie wyjaśnień Zamawiający powinien dowiedzieć się jakie okoliczności właściwe wykonawcy spowodowały kalkulację ceny oferty na zaoferowanym poziomie i w jaki sposób przekładają się one na poziom kosztów czy jakich oszczędności wykonawca mógł dzięki nim dokonać. Złożone wyjaśnienia wraz z dowodami mają uzasadniać podaną w ofercie cenę – nie zaś ją zmieniać.

Wykonawca powinien w wyjaśnieniach wskazać przykładowo:

- Ceny poszczególnych materiałów;
- Ceny ofertowe dostawców;
- Przyjętą technologię - jeżeli Wykonawca wskazuje, że stosowana przez niego technologia spowoduje obniżenie ceny, to powinien wyjaśnić czym ta technologia różni się od innych i w jaki sposób wpływa na koszty.
- Organizację dostaw/usług/robót;
- Koszty wynagrodzeń - należy uwzględnić wynagrodzenie, które będzie obowiązywało w trakcie realizacji zamówienia, to, że pewne kategorie kosztów są określone z góry (np. rozporządzenie dot. płacy minimalnej) nie oznacza, automatycznie, że Wykonawca skalkulował te koszty w takiej właśnie wysokości.
- Koszty podwykonawców - Zamawiający powinien posiadać wiedzę jaki zakres zamówienia wykonawca zrealizuje siłami własnymi a jaki zasobem podwykonawców, żeby sprawdzić przykładowo czy zaoferowana liczba personelu jest adekwatna do realizacji zamówienia;
- Koszty stałe (typu paliwo, energia) np. wskazanie rabatu na paliwo skutkuje koniecznością złożenia dokumentu taki rabat udowadniającego;
- Koszty zarządzania;
- Koszty zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia;
- Rezerwę na nieprzewidziane wydatki;
- Inne koszty;
- Zysk

Niewystarczające będzie również samo powoływanie się na bliskość siedziby Wykonawcy w stosunku do miejsca realizacji przedmiotu umowy bez wskazania jakiego rzędu oszczędności powstają z tego tytułu i jakie ostatecznie koszty w związku z tym przyjął Wykonawca oraz bez poparcia tych twierdzeń stosownymi dowodami.

III. Dowody

Wyjaśnienia powinny być poparte dowodami. Konieczność złożenia dowodów w ramach wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny należy analizować w kontekście przedmiotowego

zamówienia i indywidualnych uwarunkowań Wykonawcy. Dowody te powinny potwierdzać ponoszone przez wykonawcę koszty i okoliczności umożliwiające ich obniżenie. Mnożenie ogólników o wielkim doświadczeniu wykonawcy, znakomitej

organizacji pracy, optymalizacji kosztów, posiadaniu wykwalifikowanej, lecz taniej kadry, nie niesie informacji o żadnych możliwych do uchwycenia wartościach ekonomicznych. Informacja taka może być traktowana jedynie jako dopełnienie i tło dla bardziej konkretnych wymiernych danych podawanych w ramach wyjaśnień, a nie ich podstawa czy zasadnicza treść.

Wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny nie powinny polegać na przytoczeniu treści przepisów definicji wypracowanej przez orzecznictwo czy doktrynę, orzeczeń KIO czy wreszcie prostych matematycznych porównań do innych ofert lub kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia czy szacunkowej wartości zamówienia.

Konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma kluczowe znaczenia dla ich oceny przez Zamawiającego, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne jako składane przez podmiot zainteresowany uzyskaniem zamówienia.

Dowody są zależne od stanu faktycznego, należy je złożyć w zakresie kwestii wprost wskazanych w niniejszym wezwaniu, kluczowych składników zamówienia szczególnie tych, w odniesieniu do których wykonawca będzie używał argumentów o szczególnie korzystnych indywidualnych uwarunkowaniach. Jeżeli wykonawca powołuje się na właściwe tylko jemu okoliczności powodujące możliwość znacznego obniżenia ceny oferty i możliwe jest wsparcie tej argumentacji dowodem, to wówczas taki dowód powinien być złożony.

Przykładowymi dowodami są oferty dostawców w tym zawierające uzgodnione upusty, umowy wstępne z podwykonawcami, umowy z osobami/oświadczenia osób, które będą realizować zamówienie wraz z ich wynagrodzeniem.

Zamawiający wskazuje, że przedłożenie wyłącznie „kalkulacji własnej” wykonawcy może nie być wystarczającym dowodem uzasadniającym zaoferowaną cenę i potwierdzającym jej prawidłowe skalkulowanie. Aby umożliwić jej weryfikację konieczne są dane które umożliwiają zbadanie elementów cenotwórczych które znalazły się u podstaw kalkulacji wykonawcy.

Istotne jest, aby sposób kalkulacji ceny zapewniał należyte wykonanie zamówienia, a nie to, by był analogiczny do sposobu wyceny innych wykonawców lub zamawiającego (z zastrzeżeniem konieczności uwzględniania postanowień SWZ).

IV. Ponowne wyjaśnienia

Zakres przedłożonych wyjaśnień i dowodów nie powinien rodzić po stronie Zamawiającego konieczności dokonywania kolejnych wezwań o doprecyzowanie i dodatkowe uzasadnienie złożonych wyjaśnień. Zasadą jest jednokrotne wzywanie do wyjaśnień ceny oferty. Zamawiający może ponownie wezwać wykonawcę do wyjaśnień, gdy pierwotne wyjaśnienia są spójne, konkretne, poparte dowodami, odpowiadają na treść wezwania, a tylko w niektórych kwestiach wymagają doprecyzowania (np. na podstawie pierwszych wyjaśnień pojawiły się nowe wątpliwości). Nie można ponownie wzywać o wyjaśnienie wykonawcy, którego pierwotne wyjaśnienia z uwagi na ich ogólnikowość i lakoniczność nie tłumaczą z czego wynika cena oferty lub wymagają poprawy, uzupełnienia czy ponownego wytłumaczenia tych samych okoliczności. Drugie wyjaśnienia nie mogą modyfikować pierwszych.

V. Konsekwencje nieprawidłowego wyjaśnienia

Brak odpowiedzi na wezwanie w wyznaczonym terminie skutkuje odrzuceniem oferty, tak jakby miała ona rażąco niską cenę lub koszt – art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp. Przedstawienie wyjaśnień wraz z dowodami, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny skutkuje odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust.1 pkt 8 Pzp. Przedstawienie wyjaśnień bez jakichkolwiek dowodów również może skutkować odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust.1 pkt 8 Pzp.”

W dniu 16 kwietnia 2026 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia wraz z dowodami wskazując m.in.: „Część robót zamierzamy zlecić podwykonawcom, z którymi nasza firma współpracuje od dłuższego czasu i do których jesteśmy pewni, że wykonają zlecone im prace terminowo, zgodnie z SWZ, dokumentacją techniczną i w pełni profesjonalnie (w oparciu o wieloletnie doświadczenie i dotychczasową współpracę z tymi podwykonawcami – na etapie składania ofert do przetargu nie zawieramy umowy wstępnej). Na roboty te otrzymaliśmy na etapie przetargu oferty, które zostały zweryfikowane i przyjęte do naszej oferty. Oferty podwykonawców zwiększyliśmy średnio marżą w wysokości ~5-10%

W załączniku nr 4.1 przedstawiona została oferta podwykonawcy któremu zamierzamy powierzyć znaczną część robót drogowych. Podwykonawca któremu zaufaliśmy jest rzetelnym i sprawdzonym

Partnerem firmy Remost z którego współpracy jesteśmy zadowoleni, a nasze partnerstwo zostało przetestowane i sprawdzone na wielu inwestycjach drogowych i mostowych.

Poniżej wymieniamy roboty które zamierzamy zlecić podwykonawcom:

- branża drogowa
- branża elektryczna
- branża telekomunikacyjna
- branża sanitarna (...)

Podstawy obliczenia kosztów wykonania Zamówienia:

Wartości kosztorysowe robót zostały określone w oparciu o następujące czynniki:

- koszt robocizny – 41,00 zł/r-h
- koszty pośrednie – 65% kosztów robocizny i sprzętu
- zysk – na poziomie 12% kosztów
- stawki pracy sprzętu będącego własnością firmy wg rzeczywistych kosztów eksploatacji i amortyzacji
- ceny materiałów na podstawie otrzymanych ofert lub cen rynkowych opartych na doświadczeniu z innych realizacji prowadzonych przez Wykonawcę.

Wymienione wyżej czynniki uwzględniają wykonanie Zamówienia zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Pracownicy Wykonawcy przewidziani do realizacji zadania będą zatrudnieni na podstawie Umowy o pracę. (...)

WSKAZANY W WEZWANIU ZAKRES WYJAŚNIENIA POZYCJI KOSZTORYSOWYCH

1. ROBOTY BRANŻY DROGOWEJ I MOSTOWEJ (Poz. 10, poz. 13, poz. 33, poz. 34, poz. 44, poz. 90, poz. 95.)

Poz. 10. utylizacja destruktu zawierającego smołę, oraz poz.13. utylizacja destruktu zawierającego smołę Koszty utylizacji destruktu asfaltowego zawierającego smołę przyjęliśmy na podstawie oferty do przetargu uzyskanej od jednego z podwykonawców, firmy która specjalizuje się w wykonywaniu robót drogowych , wykonywaniu nawierzchni i robót ziemnych – zał. nr 4.1. Otrzymałą cenę jednostkową zwiększyliśmy o zysk w wysokości około 5%. (...)

PODSUMOWANIE

Podsumowując, cena oferowana przez firmę REMOST stanowi 91,1% ze średniej wszystkich ofert złożonych w postępowaniu. Ponadto oferowana w postępowaniu przetargowym przez naszą Spółkę cena nie jest ceną najniższą, ale trzecią z kolei i wyższą o 20,3% od ceny najniższej oferty. Nie znamy szczegółów wyliczenia kosztorysu inwestorskiego, wobec powyższego nie możemy ocenić na jakiej podstawie Zamawiający tak wysoko ustalił kwotę jaką zamierza przeznaczyć na realizację powyższego zamówienia w wysokości 5 887 514,35 zł/brutto. Kwota ta wobec ofert rynkowych jest tak naprawdę wartością zawyżoną i jest wartością nierynkową wobec wysokości cen ofert złożonych w tym postępowaniu (średnia cena wszystkich ofert złożonych w postępowaniu jest aż o 31,5% niższa od kwoty jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zadania – stanowi 68,5% kwoty Zamawiającego). Nie ma zatem zupełnie rynkowego uzasadnienia dla takiej wysokości kosztorysu inwestorskiego.”

Do wyjaśnień dołączono ofertę Przedsiębiorstwa Robót Drogowych sp. z o.o. z ceną jednostkową w poz. 10 i 13 kosztorysu: 52,25 zł

Pismem z dnia 28 kwietnia 2026 r. Zamawiający wezwał Odwołującego ponownie do wyjaśnienia ceny: „W związku ze złożeniem przez Państwa wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, Zamawiający – Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie – działając na podstawie art. 224 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej jako PZP) w celu ustalenia czy elementy oferty zawierają rażąco niską cenę, zwraca się o wyjaśnienie treści oferty złożonej w przedmiotowym postępowaniu, ponieważ wymienione poniżej pozycje kosztorysowe wymagają dodatkowego uzasadnienia:

- Lp. 10. utylizacja destruktu zawierającego smołę
- Lp. 13. utylizacja destruktu zawierającego smołę

W przedłożonych wyjaśnieniach w piśmie z dnia 16.04.2026 r. oferent przedłożył jedynie ofertę wraz z kosztorysem podwykonawcy PRD Mielec, tj. załącznik nr 4.1 – utylizację destruktu zawierającego smołę po cenie jednostkowej: 52,25 zł netto.

Zamawiający prosi o uszczegółowienie wyjaśnień, dotyczących kalkulacji pozycji związanych z utylizacją destruktu zawierającego smołę (tj. Lp. 10 oraz Lp. 13 Kosztorysu ofertowego).”

W dniu 4 maja 2026 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia: „W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 28.04.2026. o: „uszczegółowienie wyjaśnień, dotyczących kalkulacji pozycji związanych z utylizacją destruktu zawierającego smołę (tj. Lp. 10 oraz Lp. 13 Kosztorysu ofertowego) przedstawiamy poniższe wyjaśnienia.

Spółka oświadcza, że ceny jednostkowe zaoferowane w pozycjach 10 i 13 zostały skalkulowane w sposób rzetelny, z uwzględnieniem wszystkich składników kosztowych wynikających z treści SWZ, STWiORB oraz Dokumentacji Projektowej, a także z uwzględnieniem typowych ryzyk realizacyjnych związanych z wykonywaniem tych robót.

Cena została obliczona na podstawie Wymogów zawartych w wymienionej SWZ, oraz STWiORB dołączonej do opisu przedmiotu zamówienia.

Cena jednostkowa wykonania robót, odnosząca się do wykonania utylizacji destruktu została skalkulowana z uwzględnieniem w szczególności poniższych kosztów:

- wyznaczenie robót w terenie
- załadunek i odwóz na wysypisko lub składowisko
- koszty bieżącego oczyszczenia nawierzchni dróg dojazdowych do wysypiska lub składowiska
- wyrównanie podłoża i uporządkowanie terenu po rozbiórkach z zagęszczeniem gruntu
- oznakowanie miejsca robót i jego utrzymanie
- wykonanie wszystkich niezbędnych badań, pomiarów, prób i sprawdzeń
- koszty wysypiska, utylizacji, składowania, rekultywacji
- wykonanie innych czynności niezbędnych do realizacji robót objętych STWiORB i Dokumentacją Projektową

Wszystkie powyżej wymienione czynniki cenotwórcze ceny jednostkowej zostały uwzględnione i wzięte pod uwagę, a według załączonej STWiORB miały stanowić podstawę obliczenia ceny jednostkowej.

Przy ustalaniu ceny przyjęto założenie maksymalnej optymalizacji organizacji robót, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej zgodności z wymaganiami Zamawiającego oraz przepisami prawa. W kalkulacji uwzględniono możliwość ograniczenia części kosztów organizacyjnych poprzez wykorzystanie istniejącej organizacji placu budowy, wcześniejsze wytyczenie zakresów robót oraz sprawną koordynację prac przez kadrę techniczną.

Uwzględniono również koszty związane z prawidłowym zabezpieczeniem terenu robót, w tym oznakowaniem, wygrodzeniem stref niebezpiecznych oraz sporządzeniem i realizacją wymaganych procedur BHP.

W cenie jednostkowej skalkulowano także wykonanie badań laboratoryjnych materiału pod kątem zawartości substancji smołowych oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym benzo(a)pirenu, przez uprawniony podmiot, przed przystąpieniem do frezowania lub usunięcia destruktu. Koszty te zostały ujęte jako element niezbędny do prawidłowego i bezpiecznego wykonania robót oraz właściwego zakwalifikowania odpadu.

W świetle powyższego Spółka wskazuje, że zaoferowana cena została obliczona w sposób staranny i rynkowy, z uwzględnieniem pełnego zakresu obowiązków wynikających z dokumentacji postępowania. Cena zapewnia również osiągnięcie zakładanego, umiarkowanego poziomu rentowności na poziomie 5%, co dodatkowo potwierdza, że nie ma podstaw do uznania jej za rażąco niską.”

W dniu 21 maja 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o unieważnieniu postępowania: „I. Zamawiający – Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie działając na podstawie art. 260 ust. 1 ustawy z dnia 11.09.2019r. Prawo zamówień publicznych informuje, że unieważnia przedmiotowe postępowanie na podstawie art. 255 pkt. 2 ustawy Pzp - wszystkie złożone oferty podlegały odrzuceniu. Postępowanie zostało ogłoszone w dniu 18.03.2026r. W dniu 08.04.2026r. dokonano otwarcia ofert. Do postępowania w terminie składania ofert wpłynęły następujące oferty: (...) II. Zamawiający – Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie działając na podstawie art. 253 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 11.09.2019r. Prawo zamówień publicznych informuje, że: (...)

3. odrzuca ofertę REMOST Sp. z o.o., ul. Przemysłowa 10,0 39-200 Dębica na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych - art. 226 ust 1 punkt: 8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE

Zamawiający pismem PZDW/WZP/243/WM/8/2026 z dnia 14.04.2026 r. wezwał Wykonawcę REMOST Sp. z o.o., ul. Przemysłowa 10,0 39-200 Dębica do złożenia wyjaśnień w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny.

Zamawiający wskazał istotne części składowe ceny, które mają zostać przez Wykonawcę wyjaśnione i dowiedzione. Zamawiający oczekiwał wyjaśnienia przyjętych w ofercie cen jednostkowych w następujących pozycjach kosztorysów ofertowych tj.:

- Lp. 10. utylizacja destruktu zawierającego smołę
- Lp. 13. utylizacja destruktu zawierającego smołę
- Lp. 33. wykonanie wykopów
- Lp. 34. wykonanie nasypów
- Lp. 44. wykonanie kanału z rur PP SN8 średnicy 30cm w wykopie umocnionym na podsypce z piasku gr. 20 cm wraz z wykopem i zasypaniem kanału
- Lp. 90. wykonanie tymczasowych nawierzchni z płyt żelbetowych pełnych wraz z rozebraniem
- Lp. 95. przygotowanie i montaż zbrojenia tunelu

Wykonawca w wyjaśnieniach z 16.04.2026 r. w zakresie utylizacji destruktu zawierającego smołę wskazał:

Poz. 10. utylizacja destruktu zawierającego smołę, oraz poz.13. utylizacja destruktu zawierającego smołę

Koszty utylizacji destruktu asfaltowego zawierającego smołę przyjęliśmy na podstawie oferty do przetargu uzyskanej od jednego z podwykonawców, firmy która specjalizuje się w wykonywaniu robót drogowych, wykonywaniu nawierzchni i robót ziemnych – zał. nr 4.1.

Otrzymałą cenę jednostkową zwiększyliśmy o zysk w wysokości około 5%. Zamawiający w Kosztorysie ofertowym (Rozdział III SWZ) w pozycji 10 wskazał (...)

Wykonawca przedłożył do wyjaśnień wycenę Przedsiębiorstwa Robót Drogowych sp. z o.o. w Mielcu (PRD/DTO/O/2026/64) zgodnie z którą: pozycję ROZEBRANIE POBUDOWY Z BETONU ASFALTOWE wyceniono na 19 541,50 zł, a pozycję ROZEBRANIE NAWIERZCHNI Z MIESZANEK MINERALNO-BITUMICZNI wyceniono na 15 884,00 zł (...)

W opinii Zamawiającego koszty utylizacji destruktu zawierającego smołę stanowią istotną część składową ceny oferty, która powinna być skalkulowana w oparciu o Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz.U. 2021 poz. 2468).

Również w odpowiedzi na kolejne wezwanie Zamawiającego PZDW/WZP/243/WM/8/2026 z dnia 28.04.2026 r. Wykonawca nie przedłożył dowodów potwierdzających, że cena jednostkowa odnosząca się do wykonania utylizacji destruktu została skalkulowana z uwzględnieniem w szczególności kosztów:

- załadunku i odwozu na wysypisko lub składowisko
- wykonania wszystkich niezbędnych badań, pomiarów, prób i sprawdzeń
- kosztów wysypiska, utylizacji, składowania, rekultywacji
- wykonania badań laboratoryjnych materiału pod kątem zawartości substancji smołowatych oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym benzo(a)pirenu, przez uprawniony podmiot Ani REMOST, podwykonawca PRD nie przedłożyli żadnych dowodów potwierdzających koszty utylizacji destruktu zawierającego smołę.

Zamawiający przyjmuje, że Wykonawca nie wykazał, że cena utylizacji 678 t. destruktu zawierającego smołę w wysokości 35 425,50 + zysk około 5 % nie jest ceną rażąco niską.

Uzasadnienie odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) - zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia; Zamawiający stoi na stanowisku, że jest uprawniony do odrzucenia oferty, jeżeli rażąco niska jest istotna część składowa ceny lub kosztu. Nawet jeżeli cena całkowita nie sprawia wrażenia rażąco niskiej, a w szczególności nie jest niższa o określony wskaźnik, ale cena (koszt) jednego lub kilku istotnych składników ceny (kosztu) oferty sprawia wrażenie rażąco niskiej, to zamawiający ma obowiązek zażądać stosownych wyjaśnień. W sytuacji, w której istotne części składowe ceny okazały się niskie, podstawą odrzucenia oferty jest art. 226 ust. 1 pkt 8 pzp.

Dopuszczalne jest uznanie ceny za rażąco niską z powodu zakwestionowania jednego elementu składającego się na tę cenę, jeśli zostało wykazane, że jego znaczenie jest tak duże, że jego zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty.

O istotnym charakterze składowej ceny świadczy zarówno fakt, jej wydzielenia w formularzu ofertowym jako rozliczanej odrębnie od pozostałego zakresu zamówienia, jak również wskazanie w wezwaniu do wyjaśnienia podejrzenia rażąco niskiej ceny.

Zamawiający stoi na stanowisku, że cena za utylizację destruktu zawierającego smołę (poz. 10 i 13 Kosztorysu ofertowego) stanowi istotną część składową ceny, która powinna być skalkulowana w oparciu o Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz.U. 2021 poz. 2468).

W kosztorysie inwestorskim co prawda wyceniono te pozycje na 7,08% szacunkowej wartości zamówienia, ale kwotowo są to pozycje znaczące:

lp.10 Wartość netto: 187 000,00 zł, brutto 230 010,00 zł

lp. 13 Wartość netto:152 000,00 zł, brutto 186 960,00 zł

Wartość całego zadania ogółem netto 4 786 597,03 zł, brutto 5 887 514,35 zł

Zamawiający podkreśla istotność tej pozycji również pod kątem wytworzenia i zagospodarowania odpadu niebezpiecznego.

W branży drogowej powszechnie wiadomo, że destrukt asfaltowy (bez smoły), może być materiałem do ponownego wykorzystania. Bardzo często stosuje się go do:

- utwardzania dróg tymczasowych,
- stabilizacji gruntu,
- produkcji nowych mieszanek asfaltowych,
- podbudowy dróg lokalnych i wewnętrznych.

Odpady asfaltowe mogą zawierać substancje chemiczne, takie jak węglowodory aromatyczne i metale ciężkie, które przenikają do gleby i wód gruntowych. Destrukt asfaltowy ze smołą nie nadaje się do ponownego wykorzystania w żaden sposób, ponieważ zawiera substancje toksyczne. Co więcej – przepisy jasno zabraniają jego wtórnego użycia. Wynika to z faktu, że wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA) i inne toksyczne składniki mogą przedostawać się do środowiska nawet po przetworzeniu. Zamawiający w oparciu o profesjonalną wiedzę projektanta przyjął, że destrukt asfaltowy ze smołą w ilości 678 t musi być bezwzględnie zutylizowany. Oznacza to, że powinien trafić do specjalistycznej instalacji przetwarzania odpadów niebezpiecznych.

Zamawiający nie stoi tutaj w sprzeczności z zapisami STWiORB D-M 00.00.00 Wymagania Ogólne w pkt.

2.6.1. materiał z rozbiórki istniejącego korpusu drogowego stanowi własność wykonawcy.

Zamawiający mógł zatem odrzucić ofertę jako zawierającą rażąco niską cenę, na tej podstawie, że wyjaśnienia do złożenia których wezwał wykonawcę na podstawie art. 224 ust. 1 Ustawy, nie rozwiały wątpliwości co do ceny istotnej części składowej, jaką była cena wskazana w kosztorysie ofertowym za utylizację destruktu zawierającego smołę. Po stronie wykonawcy spoczywał ciężar obalenia domniemania zaoferowania rażąco niskiej ceny istotnej części składowej, jaką była cena jednostkowa za utylizację takiego destruktu. Zamawiający nie uzyskał wiedzy na temat tego jakie koszty Wykonawca przewidział, aby prawidłowo:

- sklasyfikować odpad w tym dokonać analizy składu chemicznego destruktu, która wskaże, czy nadaje się on do recyklingu, czy wymaga specjalistycznej utylizacji;
- segregować wytworzone odpady w tym oddzielić od innych materiałów budowlanych;
- zabezpieczyć odpad przed opadami atmosferycznymi;
- magazynować odpad - do jego składowania wymagane są np. nieprzepuszczalne podłoża;
- transportować destrukt - zgodnie z przepisami – asfalt zawierający smołę uznawany jest za odpad niebezpieczny i musi być transportowany zgodnie z obowiązującymi normami w tym zgłoszenie w systemie BDO i prowadzenie ewidencji odpadu;
- przetworzyć destrukt w wyspecjalizowanych zakładach zajmujących się recyklingiem asfaltu, które stosują technologie pozwalające na odzysk surowców w tym termicznym przekształcaniem (spalaniem w kontrolowanych warunkach) lub neutralizowaniem chemicznym;

- składować odpad w dedykowanych składowiskach dla odpadów niebezpiecznych.

Wykonawca nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny, gdyż wprost z wyjaśnień wynika, że wycena kosztorysowa nie uwzględnia konieczności utylizacji destruktu zawierającego smołę. Wykonawca podkreślał swoje prawo do tego, aby przyjąć odmienne założenia co do konieczności utylizacji destruktu zawierającego smołę, czym kierował się kalkulując cenę ofertową. Niezależnie od motywów jakimi się kierował Wykonawca należy wskazać, że po jego stronie nie było swobody w zakresie sposobu zagospodarowania destruktu zawierającego smołę. Zamawiający w treści kosztorysu ofertowego wprost wskazał na konieczność uwzględnienia w cenie oferty utylizacji destruktu zawierającego smołę.

Sposób kalkulacji ceny w tym elemencie był jednoznacznie przesądzony przez zamawiającego, który wymagał podania ceny jednostkowej, która stanowić miała podstawę do rozliczenia tej części świadczenia, niezależnie od faktycznej ilości destruktu asfaltowego pozyskanego z drogi. Znaczenie tej pozycji dla ceny oferty należy ocenić jako istotne, gdyż nie można obecnie przesądzić jaka będzie ostateczna wartość utylizacji destruktu zawierającego smołę.

Wykonawca w sposób nieuzasadniony przyjął odmienne od zamawiającego założenia co do sposobu zagospodarowania destruktu. Zmiana ilości, niezależnie od kierunku (w górę czy też w dół), nie oznacza, że wykonawca mógł przyjąć do kalkulacji ceny, że część destruktu pozyskanego z odcinka drogi wojewódzkiej 875 nie będzie miała cech odpadu niebezpiecznego.

Każdy z wykonawców zobowiązany był do wyceny zarówno ilości wskazanej przez zamawiającego na potrzeby kalkulacji ceny ofertowej jak i sposobu postępowania z destruktem.

W sytuacji, w której nie budzi wątpliwości, że cena wskazana w kosztorysie ofertowym nie obejmuje utylizacji odpadu niebezpiecznego, przy cenach przyjętych w innych ofertach na poziomie

6,08 zł/t,

9,00 zł/t (dla lp. 10) oraz 11 zł/t (dla lp. 13),

12,00 zł/t,

21,73 zł/t,

76,30 zł/t,

133,20 zł/t,

450,00 zł/t

nawet do 600,00 zł za tonę netto, należało przyjąć, że istotna składowa ceny jest rażąco niska, a tym samym cała cena ma taki charakter.

Wykonawca nie wykazał, aby w ramach prowadzonej działalności miał możliwość utylizacji destruktu zawierającego smołę, co mogłoby uzasadniać obniżenie ceny ofertowej. W szczególności nie wskazują na to dowody załączone do wyjaśnień. Wykonawca nie przedłożył do wyjaśnień żadnych dowodów potwierdzających koszty utylizacji destruktu zawierającego smołę.

Zamawiający w sposób kompleksowy i prawidłowy dokonał oceny wyjaśnień, jakie Wykonawca złożył w odpowiedzi na podejrzenie zaoferowania rażąco niskiej ceny. Zamawiający wywiódł, że w cenie 55,00 zł/t nie zostały ujęte koszty utylizacji destruktu zawierającego smołę, a ponieważ to na podstawie ceny jednostkowej miałyby nastąpić rozliczenie wynagrodzenia wykonawcy, nie można uznać, że pokryje ono koszty utylizacji.

Ponieważ podejrzenie budziła cena kosztorysowa za ten element składowej ceny oferty brutto, wykonawca zobowiązany był obalić domniemanie, czego nie uczynił. Wręcz przeciwnie potwierdził, że kalkulując cenę w tym elemencie założył, kierując się swoimi przekonaniem i wiedzą, że nie wystąpi potrzeba utylizacji destruktu zawierającego smołę, a tym samym całości destruktu, jaki powstanie przy demontażu nawierzchni, nie traktował jako odpadu niebezpiecznego, który miał zostać wyceniony w ilości oszacowanej na potrzeby kalkulacji ceny. Wykonawca nie był uprawniony do przyjęcia odmiennych założeń niż narzucił to zamawiający wskazując konieczność wyceny utylizacji 678 t destruktu. Takim uzasadnieniem nie mogła być wiedza Wykonawcy, gdyż sposób kalkulacji ceny określił zamawiający, aby umożliwić porównywalność ofert i na tej podstawie wskazać ofertę najkorzystniejszą cenowo, która uwzględniała całość prac jakie wymagały wyceny."

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie czy Zamawiający zasadnie odrzucił ofertę Odwołującego jako zawierającą rażąco niską cenę a w konsekwencji unieważnił postępowanie z uwagi na brak

ofert niepodlegających odrzuceniu. Odwołujący w odwołaniu podnosił, że w odpowiedzi na wezwania złożył wyczerpujące, poparte dowodami wyjaśnienia, w których wykazał, iż zaoferowana cena jest rynkowa i umożliwia należyte wykonanie zamówienia oraz osiągnięcie zysku, jak również wyjaśnił szczegółowo cenę poszczególnych pozycji kosztorysowych, odnośnie do których wątpliwości zgłosił Zamawiający, również opierając się na adekwatnych dowodach, oczekiwanych przez Zamawiającego. Odnosząc się do decyzji o odrzuceniu oferty Odwołujący wskazał, że Zamawiający nie podał żadnych argumentów świadczących o tym, że cena pozycji kosztorysowych obejmujących utylizację destruktu zawierającego smołę jest niezgodna z przepisami Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz.U. 2021 poz. 2468), bądź też, że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami miałyby przemawiać za taką niezgodnością. Dalej argumentował, że Zamawiający deprecjonuje dowód złożony wraz pierwszymi wyjaśnieniami w postaci oferty podwykonawcy PRD (pomimo wyraźnej aprobaty dla takiego sposobu wyjaśnień wyrażonej w treści wezwania), a po drugie – zasada się na rzekomym niewyjaśnieniu przez Odwołującego szeregu szczegółowych kosztów składowych omawianych pozycji kosztorysowych (lp. 10 i lp. 13), do których wyjaśnienia nie był wzywany przez Zamawiającego poza ogólnym uszczegółowieniem wyjaśnień co do tych pozycji. Żadne z kierowanych wezwań nie zawierało precyzyjnie sformułowanych oczekiwań Zamawiającego względem szczegółowości informacji, jakie mają zostać przedstawione w wyjaśnieniach. Wyrażanie tak szczegółowych wymagań dopiero w uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty stanowi naruszenie zasady proporcjonalności i nie może stanowić argumentu o nie obaleniu przez Odwołującego domniemania rażąco niskiej ceny. Odwołujący podnosił również, że Zamawiający błędnie uznał, iż pozycje kosztorysowe dotyczące ceny utylizacji destruktu zawierające smołę (lp. 10 i lp. 13) stanowią istotną część składową ceny ofertowej, w sytuacji, gdy kosztorys ofertowy dla branży drogowo-mostowej liczył aż 120 odrębnych pozycji, zaś sam fakt skierowania przez Zamawiającego wezwania do wyjaśnień nie przesądza automatycznie, że dana pozycja kosztorysowa ma istotny charakter. Zdaniem Odwołującego nie świadczy o istotności tych pozycji okoliczność, że w kosztorysie inwestorskim zostały wycenione na 7,08% szacunkowej wartości zamówienia, ale jest to znacząca wartość kwotowa, gdyż oczywistym jest, iż przy zamówieniach o znacznej wartości, nawet niewielki procentowo udział wartości danej pozycji w kosztorysie, będzie przedstawiał się na obiektywnie znaczącą wartość kwotową. W konsekwencji nieprawidłowego odrzucenia oferty Odwołującego podnosił on także niezasadne unieważnienie postępowania. Izba w całości podzieliła stanowisko Odwołującego.

Na wstępie wskazania wymaga, że zgodnie z art. 224 ustawy pzp: „1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. 2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnień; (...) 3. Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: 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 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. 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 powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. 4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6. 5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. 6. Odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. (...)”

Artykuł 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp stanowi: „1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) 8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.”

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Izby, że za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista. Jeśli możliwe jest wykazanie, że za cenę wskazaną w ofercie wykonawcy nie będzie w stanie należycie wykonać zamówienia, to znaczy, że mamy do czynienia z ceną rażąco niską.

Jak wskazano w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r.: „Procedura badania i ustalania ceny rażąco niskiej przebiega więc w taki sposób, że Zamawiający musi umożliwić wykonawcy wykazanie okoliczności, iż zaoferowana przez niego cena jest ceną realną. Następnie zaś na wykonawcy, zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, spoczywa obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Rolą Zamawiającego jest ustalenie i weryfikacja czy czynniki wskazane przez wykonawcę w ramach wyjaśnień rzeczywiście istnieją, mogą być osiągnięte w ramach realiów rynkowych i na podstawie jakich założeń wykonawca zakłada realność wystąpienia tych szczególnych czynników i sprzyjających okoliczności. Treść normy art. 224 ust. 5 Pzp nie pozostawia wątpliwości, że to na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień spoczywa obowiązek wykazania, czy możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za określoną w ofercie cenę. (...) wyjaśnienia takie muszą być konkretne, wyczerpujące i uzasadniające realność dokonanej przez wykonawcę kalkulacji.”

Niewątpliwie więc istotą procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest wykazanie zamawiającemu, że zaoferowana przez wykonawcę cena gwarantuje należyte wykonanie zamówienia, a założenie niższej ceny wynika z właściwości danego wykonawcy, zasobów kadrowych, sprzętowych, możliwości organizacyjnych czy też współpracy z określonymi podmiotami i pozostaje ceną rynkową. Na skutek ich złożenia zamawiający powinien uzyskać pewność, co do możliwości zrealizowania zamówienia zgodnie z wymaganiami za cenę podaną w ofercie, a także co do tego, że wątpliwości zamawiającego w zakresie zbyt niskiej ceny były nieuzasadnione. W odpowiedzi na wezwanie wykonawca powinien w rzetelny sposób wykazać, również przez złożenie dowodów odpowiadających wyjaśnianym składnikom ceny, że zaoferowane przez niego ceny nie noszą znamion rażąco niskich. Co jednak kluczowe, wyjaśnienia wykonawcy muszą odpowiadać wezwaniu, szczególnie w sytuacji, gdy zamawiający precyzuje szczegółowo, jakie elementy ceny budzą jego wątpliwości. W przeciwnym razie nawet obszernie wyjaśnienia, które nie odnoszą się jednak do kwestionowanych przez zamawiającego cen, nie będą mogły zostać uznane za uzasadniające ich zaoferowanie na niskim poziomie. Izba podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione w wyroku o sygn. akt KIO 3750/21 z dnia 18 stycznia 2022 r.: „(...) ocena wyjaśnień ceny złożonych przez wykonawcę musi odbywać się, w kontekście wezwania zamawiającego – jego szczegółowości oraz wyrażonych w nim skonkretyzowanych wątpliwości. Jeżeli Zamawiający wskaże w wezwaniu do wyjaśnień elementy ceny oferty, które jego zdaniem wymagają takich wyjaśnień to wykonawca zobowiązany jest udzielić wyjaśnień co najmniej w zakresie określonym przez Zamawiającego. (...) obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Podkreślić trzeba, iż nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkować będzie koniecznością odrzucenia oferty, ale także złożenie takich wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.”

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy Izba zauważa, że nie było sporne, że cena oferty Odwołującego nie odbiegała znacznie od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert i była trzecią pod względem ceny ofertą w postępowaniu. Wezwanie do wyjaśnień w zakresie ceny było determinowane wartością szacunkową zamówienia, przy czym wyłącznie dwie z dziewięciu ofert były wyższe od wartości szacowanej. Pozostałe ceny ofertowe były o około 1 mln. zł niższe i oscylowały na podobnym poziomie cenowym. Zauważenia wymaga, że Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnień z uwagi na przekroczenie 30% różnicy względem wartości szacunkowej zamówienia niemniej jednak wezwanie dotyczyło jak wskazał Zamawiający wątpliwości co do istotnych w jego ocenie części składowych ceny. Odwołujący zastosował się do wytycznych wyrażonych w wezwaniu, w tym w zakresie poz. 10 i 13 kosztorysu przedstawił na wykazanie realności ceny ofertę podwykonawczą. Słusznie przy tym argumentował Odwołujący, że w wezwaniu wprost wskazano na możliwość złożenia takich dowodów: „Koszty podwykonawców - Zamawiający powinien posiadać wiedzę jaki zakres zamówienia wykonawca zrealizuje siłami własnymi a jaki zasobem podwykonawców, żeby sprawdzić przykładowo czy zaoferowana liczba personelu jest adekwatna do realizacji zamówienia.” Co do stawki utylizacji destruktu Odwołujący wskazał: „Koszty utylizacji destruktu asfaltowego zawierającego smołę przyjęliśmy na podstawie oferty do przetargu uzyskanej od jednego z podwykonawców, firmy która specjalizuje się w wykonywaniu robót drogowych, wykonywaniu nawierzchni i robót ziemnych – zał. nr 4.1. Otrzymałą cenę jednostkową zwiększyliśmy o zysk w wysokości około 5%.” Oferta została dołączona do wyjaśnień, a Wykonawca wskazał na zysk względem całkowitej ceny oferty na poziomie 12 %. Niewątpliwie więc wyjaśnienia odpowiadały wezwaniu. Zasadnie również zdaniem Izby podnosił Odwołujący, że formułując kolejne wezwanie do wyjaśnień Zamawiający nie wskazał jakie pozycje kosztowe powinny zostać wyodrębnione i w jakim stopniu szczegółowości

podając ogólnie, że poz. 10 i 13 wymaga dalszego wyjaśnienia: „Zamawiający prosi o uszczegółowienie wyjaśnień, dotyczących kalkulacji pozycji związanych z utylizacją destruktu zawierającego smołę (tj. Lp. 10 oraz Lp. 13 Kosztorysu ofertowego).” W konsekwencji tak ogólnego wezwania i oferty podwykonawczej, która nie przedstawiała zakresu prac uwzględnionych w przyjętej przez podwykonawcę stawce Odwołujący złożył wyjaśnienia, że cena w tych pozycjach obejmuje wszystkie niezbędne koszty jak: „- wyznaczenie robót w terenie, - załadunek i odwóz na wysypisko lub składowisko, - koszty bieżącego oczyszczenia nawierzchni dróg dojazdowych do wysypiska lub składowiska, - wyrównanie podłoża i uporządkowanie terenu po rozbiórkach z zagęszczeniem gruntu, - oznakowanie miejsca robót i jego utrzymanie, - wykonanie wszystkich niezbędnych badań, pomiarów, prób i sprawdzeń, - koszty wysypiska, utylizacji, składowania, rekultywacji - wykonanie innych czynności niezbędnych do realizacji robót objętych STWiORB i Dokumentacją Projektową.” Odwołujący zwrócił również uwagę na przyjętą w kalkulacji optymalizację robót: „ograniczenia części kosztów organizacyjnych poprzez wykorzystanie istniejącej organizacji placu budowy, wcześniejsze wytyczenie zakresów robót oraz sprawną koordynację prac przez kadrę techniczną. Uwzględniono również koszty związane z prawidłowym zabezpieczeniem terenu robót, w tym oznakowaniem, wygrodzeniem stref niebezpiecznych oraz sporządzeniem i realizacją wymaganych procedur BHP. W cenie jednostkowej skalkulowano także wykonanie badań laboratoryjnych materiału pod kątem zawartości substancji smołowych oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym benzo(a)pirenu, przez uprawniony podmiot, przed przystąpieniem do frezowania lub usunięcia destruktu. Koszty te zostały ujęte jako element niezbędny do prawidłowego i bezpiecznego wykonania robót oraz właściwego zakwalifikowania odpadu. (...) Cena zapewnia również osiągnięcie zakładanego, umiarkowanego poziomu rentowności na poziomie 5%, co dodatkowo potwierdza, że nie ma podstaw do uznania jej za rażąco niską.” Zdaniem Izby złożone wyjaśnienia powinny być analizowane w kontekście wezwania, które w tym przypadku miało ogólny charakter i nie precyzowało jakie są konkretne oczekiwania Zamawiającego. W konsekwencji Izba za Odwołującym uznała, że złożonych wyjaśnień nie można uznać za niewystarczające, a podstawy odrzucenia oferty podane przez Zamawiającego w decyzji nie znajdują uzasadnienia w przeprowadzonej procedurze wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Odnosząc się do poszczególnych argumentów Zamawiającego z decyzji o odrzuceniu oferty Izba zwraca uwagę za Odwołującym, że wyjaśnienia Wykonawcy nie dają podstaw do stwierdzenia, że poz. 10 i 13 nie została skalkulowana w oparciu o Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz.U. 2021 poz. 2468). Odwołujący wskazał bowiem w wyjaśnieniach, że cena jednostkowa w ww. pozycjach obejmuje wszystkie niezbędne koszty wymagane w SWZ do wykonania tego zakresu prac.

Zamawiający podaje, że Wykonawca nie złożył dowodów na wykazanie kosztów: „- załadunku i odwozu na wysypisko lub składowisko - wykonania wszystkich niezbędnych badań, pomiarów, prób i sprawdzeń - kosztów wysypiska, utylizacji, składowania, rekultywacji - wykonania badań laboratoryjnych materiału pod kątem zawartości substancji smołowych oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym benzo(a)pirenu, przez uprawniony podmiot Ani REMOST, podwykonawca PRD nie przedłożyli żadnych dowodów potwierdzających koszty utylizacji destruktu zawierającego smołę.” Dalej Zamawiający wskazał również, że nie uzyskał wiedzy na temat tego jakie koszty Wykonawca przewidział, aby prawidłowo: „- sklasyfikować odpad w tym dokonać analizy składu chemicznego destruktu, która wskaże, czy nadaje się on do recyklingu, czy wymaga specjalistycznej utylizacji; - segregować wytworzone odpady w tym oddzielić od innych materiałów budowlanych; - zabezpieczyć odpad przed opadami atmosferycznymi; - magazynować odpad - do jego składowania wymagane są np. nieprzepuszczalne podłoża; - transportować destruk - zgodnie z przepisami – asfalt zawierający smołę uznawany jest za odpad niebezpieczny i musi być transportowany zgodnie z obowiązującymi normami w tym zgłoszenie w systemie BDO i prowadzenie ewidencji odpadu; - przetworzyć destruk w wyspecjalizowanych zakładach zajmujących się recyklingiem asfaltu, które stosują technologie pozwalające na odzysk surowców w tym termicznym przekształcaniem (spalaniem w kontrolowanych warunkach) lub neutralizowaniem chemicznym; - składować odpad w dedykowanych składowiskach dla odpadów niebezpiecznych.” Zamawiający zaznaczył też, że: „Wykonawca nie wykazał, aby w ramach prowadzonej działalności miał możliwość utylizacji destruktu zawierającego smołę, co mogłoby uzasadniać obniżenie ceny ofertowej.” Izba zauważa jednak, że w wezwaniu Zamawiający nie podał, że oczekuje przedstawienia struktury kosztów utylizacji destruktu w tak szczegółowy sposób i złożenia odrębnych dowodów dla każdej składowej ceny jednostkowej z poz. 10 i 13. Wręcz przeciwnie, w pierwotnym wezwaniu Zamawiający uznawał za wystarczające złożenie jako dowód oferty podwykonawczej. Izba zauważa, że praktyką rynkową jest, że oferty podwykonawcze jakkolwiek często wskazują jaki zakres prac został wyceniony a czego oferta nie obejmuje to już rozbieżność cen jednostkowych na poszczególne, nawet najdrobniejsze koszty jest nietypowe. Dlatego też, wobec braku wytycznych w wezwaniu Wykonawca uznał, że Zamawiający chciał uzyskać uszczegółowienie wycenionego przez podwykonawcę zakresu prac dla poz. 10 i 13, gdyż ten nie został podany w ofercie. Jeśli jednak oczekiwaniem Zamawiającego było, aby oferta podwykonawcy wyodrębniała pewne koszty wraz z dowodami –

materiałami źródłowymi przyjętych stawek to powinien precyzyjnie takie wymagania określić w wezwaniu, w tym zapewnić Wykonawcy odpowiedni czas na pozyskanie takiej szczegółowej kalkulacji dwóch pozycji ze 120 kosztorysu ofertowego branży drogowo-mostowej. Zamawiający uwewnętrznił swoje oczekiwania względem kształtu wyjaśnień dopiero w decyzji o odrzuceniu oferty co narusza zasadę przejrzystości i proporcjonalności jak zasadnie podnosił Odwołujący.

Izba zauważa kolejno, że Zamawiający w uzasadnieniu przedstawia sprzeczne twierdzenia, że: „*stoi na stanowisku, że jest uprawniony do odrzucenia oferty, jeżeli rażąco niska jest istotna część składowa ceny lub kosztu. Nawet jeżeli cena całkowita nie sprawia wrażenia rażąco niskiej, a w szczególności nie jest niższa o określony wskaźnik, ale cena (koszt) jednego lub kilku istotnych składników ceny (kosztu) oferty sprawia wrażenie rażąco niskiej, to zamawiający ma obowiązek zażądać stosownych wyjaśnień. W sytuacji, w której istotne części składowe ceny okażą się niskie, podstawą odrzucenia oferty jest art. 226 ust. 1 pkt 8 pzp. Dopuszczalne jest uznanie ceny za rażąco niską z powodu zakwestionowania jednego elementu składającego się na tę cenę, jeśli zostało wykazane, że jego znaczenie jest tak duże, że jego zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty.*” Z jednej więc strony Zamawiający uznaje, że jest uprawniony odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp wyłącznie, jeśli stwierdzi, że istotna część składowa ceny została zaniżona. Dalej jednak dodaje, z którym to stanowiskiem Izba się zgadza, że uznanie całkowitej ceny za rażąco niską może nastąpić wtedy, gdy zaniżenie jednego elementu ceny jest tak znaczące, że jego zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty. Izba zauważa jednak, pomijając w tym miejscu kwestię istotności poz. 10 i 13 kosztorysu, że w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego próżno szukać takiej analizy. Zamawiający nie wskazał o ile te pozycje zostały niedoszacowane i nie przedstawił istotnego wpływu tego ewentualnego niedoszacowania na cenę całkowitą (rzeczywistej kwoty ewentualnego niedoszacowania i przełożenia tej różnicy na cenę oferty jako całości). Słusznie podkreślał Odwołujący, że ma to kluczowe znaczenie dla możliwości odrzucenia oferty zgodnie z dyspozycją art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp, który stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, a nie rażącą część składową tej ceny. Izba zauważa, że nawet przyjmując cenę jednostkową na poziomie 500 zł jak w kosztorysie inwestorskim za utylizację destruktu to ewentualne niedoszacowanie wyniosłoby ok. 300 000 zł przy założonym zysku ok. 430 000 zł, co już pokazuje, że nawet przyjmując wysoko szacowaną stawkę Zamawiającego za utylizację destruktu (pozostali wykonawcy zaoferowali zróżnicowane stawki od 6 zł do 450/600 zł) to i tak wpływ tego niedoszacowania na cenę całkowitą nie pozwala na uznanie jej za rażąco niską, poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Nie należy tracić z oczu celu wyjaśnień rażąco niskiej ceny jakim jest ustalenie czy wykonawca nie przeszacował kosztów, co mogłoby skutkować trudnościami bądź niemożliwością prawidłowej realizacji prac, co zdaniem Izby w niniejszej sprawie nie występuje względem oferty Odwołującego. Jak trafnie wskazano w wyroku z dnia 8 czerwca 2026 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 2056/26: „*Izba w tym zakresie, wskazuje na stanowisko wynikające z orzecznictwa. Zgodnie z którym decydujące znaczenie dla uznania wystąpienia ceny rażąco niskiej jest zależność pomiędzy jednostkowym zaniżeniem a ceną całej oferty, a nie traktowanie ceny pojedynczych składników oferty w sposób wyizolowany i oderwany od całej oferty (przykładowo za wyrokiem KIO 16.09.2022 r., sygn. akt: KIO 2259/22). Podobnie w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30.05.2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 69/22 - Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał natomiast na znaczenie istotnej części składowej z punktu widzenia badania ceny rażąco niskiej dopuszczając możliwość odrzucenia oferty, w sytuacji w której istotne części składowe ceny lub kosztu okażą się niskie. Taka możliwość wymaga wykazania, że znaczenie podważanego elementu cenotwórczego jest tak duże, że jego zaniżenie powoduje rażąco niski charakter całej oferty.*”

Izba nie podzieliła również stanowiska Zamawiającego co do istotnej składowej ceny w przypadku poz. 10 i 13 kosztorysu. Zdaniem Izby Zamawiający tej kwestii nie uzasadnił w decyzji o odrzuceniu oferty w sposób, który pozwalałby na przyjęcie stanowiska Zamawiającego za trafne. Zamawiający wskazał na fakt wydzielenia tych pozycji w formularzu ofertowym, odrębne rozliczenie od pozostałego zakresu zamówienia i podanie w wezwaniu do wyjaśnień, że są to istotne składowe ceny. Żadna z tych okoliczności nie przemawia za uznaniem poz. 10 i 13 za istotną część składową ceny. Nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentach zamówienia stwierdzenie, że pozycje te zostały wyodrębnione w formularzu ofertowym, gdzie wykonawcy wskazywali tylko cenę całkowitą oferty. Pozycje te stanowią dwie ze 120 pozycji kosztorysu branży drogowo – mostowej co nie czyni ich jeszcze istotnymi elementami ceny. Przyjęcie takiego założenia za prawidłowe prowadziłoby do absurdalnych wniosków o istotności każdej z tym 120 pozycji. Podobnie uznanie, że kryterium istotności jest kosztorysowy sposób rozliczenia, gdzie każda z tych pozycji będzie rozliczana przecież według obmiaru, ale nie każda z nich wpływa tak znacząco na cenę, że niedoszacowanie każdej z nich mogłoby mieć niebagatelne znaczenie dla realizacji zamówienia jako całości. Danej pozycji kosztorysowej za istotną część składową ceny nie czyni tym bardziej jej wskazanie w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Jak wskazano w: M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 7, 2026: „*Pojęcie "istotnej części składowej ceny lub*

kosztu" należy rozumieć jako część, która w znacznym stopniu, bardziej niż pozostałe składniki, przyczynia się do powstawania kosztów po stronie wykonawcy (tak wyr. KIO z 10.2.2025 r., KIO 163/25, Legalis). Podpowieź co do rozumienia tego pojęcia dostarcza przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Z tej regulacji wynika, że podstawą do odrzucenia oferty jest stwierdzenie, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt - a nie ich istotne części składowe - w stosunku do przedmiotu zamówienia. (...) Istotna część składowa ceny musi zatem być na tyle znacząca, aby udzielone co do niej wyjaśnienia mogły potencjalnie dać odpowiedź czy cena całkowita oferty lub jej koszt zostały ustalone na rażąco niskim poziomie. W zależności od przedmiotu zamówienia może chodzić o znaczący udział w wartości przedmiotu zamówienia lub istotne znaczenie dla wykonania całego zamówienia tej części przedmiotu zamówienia, której dotyczy dana część składowa ceny lub kosztu" (wyr. KIO z 15.1.2025 r., KIO 4805/24, Legalis). Zamawiający dostrzega przy tym, że wartość pozycji utylizacji destruktu stanowiąca ok. 7% całkowitej szacowanej wartości zamówienia nie jest znacząca względem ceny całej oferty, stwierdzając jednak niezasadnie dalej, że kwotowo jest to duża wartość. Izba podziela stanowisko Odwołującego, że: „Oczywistym jest, iż przy zamówieniach o znacznej wartości, nawet niewielki procentowo udział wartości danej pozycji w kosztorysie, będzie przedstawiał się na obiektywnie znaczącą wartość kwotową, ale w ujęciu subiektywnym danego zamówienia nie powinno to mieć jednak decydującego znaczenia.” Zamawiający nie wykazał istotnego charakteru cen jednostkowych z poz. 10 i 13 kosztorysu. Kwestia wytworzenia i konieczności zgodnego z przepisami zagospodarowania odpadu niebezpiecznego w ramach tych pozycji również nie powoduje, że jest to istotna część składowa ceny w postępowaniu na rozbudowę drogi wojewódzkiej, co jest głównym celem udzielanego zamówienia.

Podkreślenia wymaga, że nie jest wiadome jak Zamawiający ustalił, że wycena kosztorysowa nie uwzględnia konieczności utylizacji destruktu zawierającego smołę z uwagi na przyjęcie przez Wykonawcę odmiennych założeń oraz że do kalkulacji przyjęto inną ilość destruktu wymagającego utylizacji, gdyż takich wniosków nie sposób wyprowadzić z treści złożonych przez Wykonawcę wyjaśnień. Wbrew twierdzeniom Zamawiającego, Odwołujący nie potwierdził w wyjaśnieniach, że: „kalkulując cenę w tym elemencie założył, kierując się swoimi przekonaniem i wiedzą, że nie wystąpi potrzeba utylizacji destruktu zawierającego smołę, a tym samym całości destruktu, jaki powstanie przy demontażu nawierzchni, nie traktował jako odpadu niebezpiecznego, który miał zostać wyceniony w ilości oszacowanej na potrzeby kalkulacji ceny.” Wyjaśnienia Wykonawcy nie przedstawiają takich założeń, wręcz przeciwnie, Wykonawca zapewnił, że wszystkie koszty utylizacji destruktu zostały wliczone w cenę jednostkową w poz. 10 i 13 kosztorysu.

Izba zauważa, że Zamawiający oparł uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego na prezentowanym również w odpowiedzi odwołanie orzeczeniu w sprawie KIO 4373/25 z dnia 6 listopada 2025 r. Słusznie jednak argumentował Odwołujący, że stan faktyczny tamtej sprawy nie jest analogiczny jak przekonywał Zamawiający z ustalonym w niniejszym postępowaniu. W tamtym postępowaniu cena za utylizację destruktu została wydzielona z pozostałego zakresu prac. Wykonawcy byli zobowiązani w formularzu ofertowym podać odrębną cenę za realizację robót z wyłączeniem utylizacji destruktu i cenę za utylizację destruktu załączając kosztorys ofertowy. Co więcej, z wyjaśnień wykonawcy wynikało, że przyjęta cena 2,00 zł wynikała z okoliczności, że wykonawca nie utylizuje destruktu, ale tworzy z niego nowy produkt, wg procesów zgodnych z posiadanymi decyzjami i wykorzystuje go na potrzeby własne, bądź też oferuje go na rynku komercyjnym i sprzedaje, przy czym dołączone do wyjaśnień decyzje nie zezwalały na przetwarzanie destruktu asfaltowego. Wykonawca przyznał więc w treści wyjaśnień, że nie założył wskazanych w SWZ ilości destruktu do utylizacji i takich prac nie wycenił, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Stan faktyczny ustalony w sprawie KIO 4373/25 był zatem całkowicie odmienny od przebiegu procedury badania rażąco niskiej ceny oferty Odwołującego w przedmiotowym postępowaniu, w którym zdaniem Izby Zamawiający nie miał podstaw do przyjęcia, że Wykonawca nie wycenił zakresu prac z poz. 10 i 13 kosztorysu.

W konsekwencji Izba uznała, że Zamawiający niezasadnie odrzucił ofertę Odwołującego i nakazała unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, gdyż nie wszystkie oferty w postępowaniu podlegają odrzuceniu, w tym nakazała unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 575 oraz art. 574 ustawy pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437 ze zm.) zaliczając na poczet niniejszego postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania uiszczony przez Odwołującego i koszt wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego oraz zasądzając od Zamawiającego na rzecz Odwołującego koszty

postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania w wysokości 10 000,00 zł oraz wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3600,00 zł na podstawie przesłanej przez Odwołującego faktury.

Przewodniczący: