

Sygn. akt KIO 2737/26

Sygn. akt KIO 2812/26

WYROK

Warszawa, dnia 6 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Pawłowski

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2026 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 czerwca 2026 r. przez:

A. Wykonawcę SAFEROAD SERVICES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku (sygn. akt KIO 2737/26)

B. Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: wykonawcę V4 Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Żernikach Wrocławskich i wykonawcę PLUS INWEST P. Żygadło Spółka jawna z siedzibą w Żernikach Wrocławskich (sygn. akt KIO 2812/26)

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego w obu sprawach – wykonawcy ZABERD Spółka Akcyjna z siedzibą we Wrocławiu

orzeka:

KIO 2737/26

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 1B odwołania.
2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – wykonawcę SAFEROAD SERVICES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku i:
 - 3.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na wynagrodzenie pełnomocnika.
 - 3.2. Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

KIO 2812/26

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: wykonawcę V4 Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Żernikach Wrocławskich i wykonawcę PLUS INWEST P. Żygadło Spółka jawna z siedzibą w Żernikach Wrocławskich i:
 - 2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na wynagrodzenie pełnomocnika.
 - 2.2. Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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

Przewodniczący:.....

Sygn. akt KIO 2737/26, KIO 2812/26

Uzasadnienie

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwany dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „*utrzymanie dróg klasy G GP w podziale na 3 części: Część I – Rejon Gorzów Wielkopolski OD Skwierzyna i OD Strzelce Krajeńskie Część II – Rejon Nowa Sól OD Racula, Część III – Rejon Słubice OD Krosno Odrzańskie OD Słubice OD Rzepin (Koryta*”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 3 grudnia 2025 r., pod numerem 2025/S 233-803616.

W zakresie sprawy o sygn. akt KIO 2737/26:

W dniu 8 czerwca 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawca SAFEROAD SERVICES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku, zwany dalej „Odwołującym SAFEROAD” lub „wykonawcą SAFEROAD”, wniósł odwołanie w wyborze jako najkorzystniejszej oferty w ramach części nr 3 zamówienia wykonawcy ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (zwanego dalej jako „wykonawca ZABERD”) pomimo tego, iż oferta ta podlegała odrzuceniu z uwagi na to, że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, a także z uwagi na to, że wyjaśnienia ceny wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Odwołujący SAFEROAD zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ZABERD pomimo tego, iż treść oferty wykonawcy ZABERD jest niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na to, że wykonawca ZABERD:

A) w poz. 7.3 Grupy Prac nr 6 – Oznakowanie, nie spełnia wymaganych parametrów odblaskowości oznakowania poziomego w nocy, co jest niezgodne z Szczegółową Specyfikacją Techniczną (dalej jako „SST”), 07.01.01,

B) w poz. 3.4 Grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD, nie uwzględnił całkowitego kosztu wykonania tej pozycji wbrew obowiązкови uwzględnienia w każdej cenie jednostkowej zawartej w ofercie całkowitego kosztu wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu cenowym, co wynika z pkt 17.3 SWZ – TOM I, Instrukcja Dla Wykonawców (dalej jako „IDW”),

C) w poz. 8.14 Grupy prac nr 8 – Estetyka, zaoferował materiał do nasadzenia w postaci sadzonek drzew liściastych – klon pospolity, o obwodzie pnia 16 cm, podczas gdy Zamawiający wymagał obwodu pnia powyżej 16 cm (SST 09.01.02a),

D) w Grupie prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem, nie uwzględnił całkowitych kosztów wykonania Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem w tej grupie, wbrew obowiązкови wynikającemu z pkt 17.3 IDW, ponieważ alokował część kosztów Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem do kosztów Grupy prac nr 10 – Zimowe Utrzymanie Dróg (zarzut nr 1),

2) art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ZABERD pomimo tego, iż oferta ta podlega odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną z uwagi na to, że złożone przez wykonawcę ZABERD wyjaśnienia ceny wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, ponieważ ceny wykonawcy ZABERD opierają się na nieaktualnych cennikach, które nie odzwierciedlają realnych kosztów realizacji zamówienia (zarzut nr 2),

3) ewentualnie, art. 224 ust. 1 ustawy PZP poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy ZABERD do ponownego złożenia wyjaśnień w zakresie ceny z Grupy prac nr 11 w zestawieniu z wyjaśnieniami dotyczącymi stawki roboczogodziny przedstawionymi w postaci Tabeli wyliczeń stawki roboczogodziny 2026, które to wyjaśnienia ceny nie korespondują ze sobą (zarzut nr 3).

Odwołujący SAFEROAD wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

2) odrzucenia oferty wykonawcy ZABERD, ewentualnie – wezwanie wykonawcy ZABERD do ponownego złożenia wyjaśnień w zakresie ceny z Grupy prac nr 11 w zestawieniu z wyjaśnieniami dotyczącymi stawki roboczogodziny przedstawionymi w postaci Tabeli wyliczeń stawki roboczogodziny 2026, które to wyjaśnienia ceny nie korespondują ze sobą,

3) dokonania ponownej czynności badania i oceny ofert z pominięciem ofert odrzuconych.

W zakresie sprawy o sygn. akt KIO 2812/26:

W dniu 8 czerwca 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawcy wspólnie ubiegający

się o udzielenie zamówienia: wykonawca V4 Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Żernikach Wrocławskich i wykonawca PLUS INWEST P. Żygadło Spółka jawna z siedzibą w Żernikach Wrocławskich (dalej jako „Konsorcjum V4” lub „Odwołujący V4”) wnieśli odwołanie w zakresie części nr 2 zamówienia wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

- 1) odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, tj. jako oferty rzekomo niezgodnej z warunkami zamówienia,
- 2) wyborze oferty wykonawcy ZABERD jako najkorzystniejszej w ramach części nr 2 zamówienia, pomimo że po prawidłowej ocenie ofert oferta Odwołującego, jako oferta z najniższą ceną, powinna zostać uznana za najkorzystniejszą,
- 3) zaniechaniu prawidłowej, całościowej i proporcjonalnej oceny wyjaśnień Odwołującego z dnia 30 marca 2026 r., złożonych w odpowiedzi na wezwanie z dnia 23 marca 2026 r.,
- 4) nieuprawnionym przekształceniu procedury badania ceny i jej istotnych części składowych w podstawę odrzucenia oferty z powodu niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia, mimo że Zamawiający nie wykazał żadnej materialnej, jednoznacznej i nieusuwalnej sprzeczności zobowiązania ofertowego z dokumentami zamówienia.

Konsorcjum V4 zarzuciło Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1-3 oraz art. 7 pkt 29 ustawy PZP poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na bezpodstawnym przyjęciu, że treść oferty Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, podczas gdy Odwołujący złożył ofertę obejmującą wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z SWZ, OPZ, SST, TER oraz istotnymi postanowieniami umowy, a złożone wyjaśnienia ceny nie stanowiły i nie mogły stanowić zmiany treści zobowiązania ofertowego (zarzut nr 1),
- 2) art. 224 ust. 1, 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 16 ustawy PZP poprzez przeprowadzenie procedury właściwej dla badania rażąco niskiej ceny, a następnie pominięcie jej ustawowego reżimu i odrzucenie oferty na odmiennej podstawie prawnej, mimo że wszystkie zastrzeżenia Zamawiającego dotyczyły sposobu kalkulacji ceny, poziomu kosztów, alokacji kosztów i przyjętych założeń ekonomicznych (zarzut nr 2),
- 3) art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP poprzez sporządzenie uzasadnienia faktycznego i prawnego czynności odrzucenia w sposób wewnętrznie niespójny, polegający na formalnym powołaniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, przy jednoczesnym posłużeniu się argumentacją właściwą dla art. 224 ustawy PZP, tj. dla oceny realności, kompletności i rzetelności kalkulacji ceny (zarzut nr 3),
- 4) art. 16 pkt 1-3 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy PZP poprzez dokonanie oceny oferty Odwołującego w sposób wybiórczy, nieproporcjonalny i oderwany od danych porównawczych, w szczególności przez pominięcie, że cena oferty Odwołującego była wyższa od kwoty, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie części nr 2 zamówienia, a jednocześnie jedynie o 24 489 zł 96 gr brutto, tj. ok. 0,073%, niższa od ceny oferty wybranego wykonawcy ZABERD (zarzut nr 4),
- 5) art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez nierówne i niesymetryczne potraktowanie danych cenowych, polegające na przyjęciu wobec Odwołującego skrajnie rygorystycznego modelu kontroli wybranych pozycji kosztowych przy jednoczesnym pominięciu, że oferta wykonawcy ZABERD była niższa od oferty Odwołującego w zdecydowanej większości grup robót, co przeczy tezie o ekonomicznej wyjątkowości lub nierynkowości oferty Odwołującego (zarzut nr 5),
- 6) ewentualnie art. 223 ust. 1 w zw. z art. 16 ustawy PZP poprzez zaniechanie wyjaśnienia rzeczywistego zakresu zobowiązania ofertowego, mimo że Zamawiający nie był uprawniony do automatycznego przypisania Odwołującemu woli wykonania zamówienia w sposób sprzeczny z SWZ (zarzut nr 6),
- 7) art. 239 ust. 1 ustawy PZP poprzez wybór oferty wykonawcy ZABERD jako najkorzystniejszej, podczas gdy po unieważnieniu bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego to oferta Odwołującego, jako oferta z najniższą ceną w jedynym kryterium oceny ofert, powinna zostać uznana za najkorzystniejszą (zarzut nr 7).

Konsorcjum V4 wniosło o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty wykonawcy ZABERD jako oferty najkorzystniejszej w części nr 2 zamówienia,
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- 3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert w ramach części nr 2 zamówienia z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Ponadto Konsorcjum V4 wniosło o obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym zasądzenia od Zamawiającego na jego rzecz kosztów zastępstwa przed Krajową Izbą Odwoławczą.

W zakresie sprawy o sygn. akt KIO 2737/26:

W zakresie zarzutu 1A odwołania wykonawca SAFEROAD podał, że wykonawca ZABERD w poz. 7.: „Wykonanie / uzupełnienie oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej z mas chemoutwardzalnych” Grupy Prac nr 6 – Oznakowanie, nie spełnia wymaganych parametrów odbłaskowości oznakowania poziomego w nocy, co jest niezgodne ze SST 07.01.01. Wykonawca ZABERD jako dowód dla przyjętej ceny materiału wskazał ofertę firmy KONTUR. Zgodnie z wytycznymi Krajowej Oceny Technicznej (dalej jako „KOT”), które znajdują zastosowanie w tym postępowaniu na podstawie pkt 2.4.4. SST D-07.01.01 – Oznakowanie poziome dróg, dla systemu oznakowania wskazanego w KOT producent przewiduje dozowanie 400 g/m^2 ($0,4 \text{ kg/m}^2$). Wykonawca ZABERD przyjął natomiast zużycie kulek szklanych (mikrokulek) na poziomie $0,3 \text{ kg/m}^2$, podczas gdy dla systemu oznakowania wskazanego w KOT producent przewiduje dozowanie 400 g/m^2 ($0,4 \text{ kg/m}^2$). Oznacza to przyjęcie przez wykonawcę ZABERD nakładu niższego o 25%. W związku z tym, że w pkt 2.4.4. SST D-07.01.01 – Oznakowanie poziome dróg, wymaga stosowania materiałów zgodnych z aprobatami technicznymi/certyfikatami oraz wskazuje, że właściwości kulek określają odpowiednie aprobaty techniczne lub certyfikaty CE, wykonawca ZABERD nie spełnia właściwości użytkowych systemu oznakowania przewidzianych w dokumentach zamówienia. Odwołujący SAFEROAD wyjaśnił, że kulki szklane nie są dodatkiem dekoracyjnym. Ich podstawową funkcją jest zapewnienie odbłaskowości oznakowania poziomego w nocy, co wprost wynika z SST. W praktyce oznacza to, że to właśnie kulki odpowiadają za osiągnięcie parametrów RL (współczynnika odbłasku w nocy) wymaganych dla oznakowania poziomego. Dlatego właśnie KOT nie podaje dozowania 400 g/m^2 przypadkowo. Jest to ilość, dla której producent wykazał uzyskanie określonych właściwości użytkowych systemu oznakowania. Jeżeli wykonawca ZABERD przyjmuje jedynie 300 g/m^2 , to redukuje ilość kulek o 25% względem systemu ocenionego technicznie. Wykonawca ZABERD nie ograniczył jedynie kosztu materiału, lecz zmienił parametry technologiczne systemu oznakowania. Przyjmując jedynie 300 g/m^2 mikrokulek, wykonawca ZABERD nie spełnia wymagań dotyczących parametrów odbłaskowości i trwałości oznakowania, a tym samym jego kalkulacja jest niezgodna z SST.

W zakresie zarzutu 1C odwołania wykonawca SAFEROAD podał, że wykonawca ZABERD w poz. 8.14 „Sadzenie drzew z bryłą ziemną, o wysokości min. 250 cm i obwodzie powyżej 16 cm wraz z palikowaniem i pielęgnacją” Grupy prac nr 8 – Estetyka, zaoferował klon pospolity o obwodzie pnia 16 cm, podczas gdy Zamawiający wymagał w SST 09.01.02a obwodu pnia powyżej 16 cm.

W zakresie zarzutu 1D odwołania wykonawca SAFEROAD podał, że wykonawca ZABERD nie uwzględnił całkowitych kosztów wykonania Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem, w tej grupie, wbrew obowiązкови wynikającemu z pkt 17.3 IDW, ponieważ alokował część kosztów Grupy 11 do kosztów Grupy 10 – Zimowe Utrzymanie Dróg. Odwołujący SAFEROAD podniósł, że wykonawca ZABERD przyznaje, że koszty Grupy prac nr 11 uwzględnił częściowo w Grupie prac nr 10, co jest niezgodne z pkt 17.3 IDW oraz z SST D-10.10.01z Zarządzanie Kontraktem. W SST D-10.10.01z Zarządzanie Kontraktem Zamawiający wskazał, jakie czynności są wymagane dla Grupy prac nr 11. Zgodnie z pkt 5.2 Zarządzanie Kontraktem, SST D10.10.01z, nadzorem wykonawcy objęte są następujące czynności: 1) kontrola drogi pod względem przejeźdźności, utrzymania i czystości w zakresie zgodnym z zapisami przedmiotowego zamówienia i obowiązującymi przepisami prowadzonych prac, 2) bieżący monitoring warunków atmosferycznych, 3) zimowe utrzymanie dróg, 4) kontrola stanu technicznego oraz pracy urządzeń wykorzystywanych w trakcie realizacji usługi, 5) utrzymanie nieruchomości będących przedmiotem najmu (zgodnie z treścią Załącznika nr 10 umowa najmu do PPU). Z kolei zakres prac Grupy prac nr 10 został określony w SST D-66.01.00 – Zimowe Utrzymanie Dróg Krajowych. Są to gotowość, zapobieganie śliskości, usuwanie śliskości, odśnieżanie wraz z usuwaniem śliskości dla dróg krajowych, a także usuwanie śliskości oraz odśnieżanie chodników i ciągów pieszo rowerowych. Pozycje te są rozliczane w jednostkach doba oraz km. Zimowe utrzymanie dróg jako nadzór nad kontraktem jest czynnością Kierownika i / lub jego Zastępcy w ramach Grupy prac nr 11 poz. 1.1 Zarządzanie Kontraktem. Kierownik pełni nadzór nad zimowym utrzymaniem dróg w ramach całorocznego Zarządzania Kontraktem (pkt. 5.3 SST D10.10.01z). Zdaniem Odwołującego SAFEROAD nieuprawnionym jest zatem alokowanie części kosztów Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem do kosztów Grupy prac nr 10 – Zimowe Utrzymanie Dróg, co przyznał wykonawca ZABERD.

W uzasadnieniu zarzutu nr 2 odwołania Odwołujący SAFEROAD podał, że wyjaśnienia wykonawcy ZABERD nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, ponieważ ceny wykonawcy ZABERD opierają się na nieaktualnych cennikach, które nie odzwierciedlają realiów rynkowych istniejących na dzień składania ofert, a tym samym nie potwierdzają realności zaoferowanej ceny. Odwołujący SAFEROAD podniósł, że wykonawca ZABERD w szczególności oparł swoją kalkulację na: 1) cenniku Berger beton obowiązującym od 2024 r., podczas gdy na dzień składania ofert obowiązywał już cennik od 1 stycznia 2026 r., przewidujący wyższe ceny – średni wzrost wszystkich porównywalnych pozycji wynosi około 11,9%

do cennika wykazywanego 2 lata temu, 2) Cenniku Prefrow obowiązującym od 2021 r., podczas gdy na dzień składania ofert obowiązywał już cennik od 1 lutego 2026 r., przewidujący wyższe ceny – średni wzrost cen porównywalnych pozycji o ok. 45%, a dla podsyppek cementowo-piaskowych nawet o ponad 57%, 3) ponadto wykonawca ZABERD przedstawił oferty z 2024 r.: oferta Meiser, oferta Stalprodukt oraz faktura PEBIT, które nie dokumentują aktualnych kosztów realizacji zamówienia. W ocenie Odwołującego SAFEROAD przedłożone przez wykonawcę ZABERD dowody nie pozwalają na ocenę kosztów wykonania zamówienia według warunków rynkowych istniejących na dzień składania ofert, lecz opierają się na historycznych cenach pochodzących nawet sprzed pięciu lat. W konsekwencji nie mogą stanowić wiarygodnego uzasadnienia ceny. Wykonawca ZABERD nie tylko nie wykazał realności ceny, ale posłużył się wyselekcjonowanymi, historycznymi dokumentami cenowymi (cennik Berger beton, cennik Prefrow), pomijając cenniki obowiązujące w dacie składania ofert publikowane przez tych samych dostawców. Działanie takie prowadziło do sztucznego zaniżenia wykazywanych kosztów materiałowych, a co za tym idzie pozwalało sztucznie obniżyć cenę oferty. Wykonawca SAFEROAD podkreślił, że nie chodzi tu o formalną nieaktualność dokumentów, ale o brak wykazania kosztów na dzień składania oferty oraz oparcie wyjaśnień ceny przez wykonawcę ZABERD na danych, które utraciły walor rynkowej reprezentatywności, co prowadzi do wniosku, że wyjaśnienia wykonawcy ZABERD nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

W uzasadnieniu zarzutu nr 3 odwołania (zarzutu ewentualnego) wykonawca SAFEROAD podniósł, że wykonawca ZABERD nie uwzględnił w Grupie prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem, kosztów pracy zgodnie z wykazaniem przez wykonawcę ZABERD dowodem nr 1 – Tabela wyliczeń stawki roboczogodziny 2026. Wykonawca ZABERD wyjaśniając jednostkowy koszt robocizny dla Grupy prac nr 11 wskazał m.in., że: *„Wykonawca założył niezbędną ilość pracowników zespołu utrzymania dróg zatrudnionych na umowę o pracę: Kierownika utrzymania, Zastępcę Kierownika utrzymania, specjalistów oraz pozostałe osoby, w tym min. pracowników wykonujących stałe prace brygad patrolowo – interwencyjnych w systemie uwzględniającym ryczałt za godziny nadliczbowe. Koszty pośrednie dla robocizny kształtują się na poziomie 35%, przy stawce pensji obowiązującej w 2026 roku. Poziom kosztów pośrednich uwzględnia konieczność pracy nocnej oraz koszty urlopów, L4, itp.”*. Odwołujący SAFEROAD przedstawił w odwołaniu kalkulację kosztów robocizny w oparciu o dane, które wykazał wykonawca ZABERD (tu: tabela na str. 14 odwołania) oraz własną kalkulację kosztów pracy dla Grupy prac nr 11 (tu: str. 15-16 odwołania) i podsumował, że niedoszacowanie w miesiącu wynosi 18 276 zł 66 gr (233 472 zł 06 gr – 215 195 zł 40 gr), zaś niedoszacowanie w okresie kontraktu (48 miesięcy) wynosi 877 279 zł 64 gr (18 276 zł 66 gr x 48). W ocenie Odwołującego SAFEROAD wyjaśnienia ceny wykonawcy ZABERD Grupy prac nr 11 w zestawieniu z wyjaśnieniami tego wykonawcy dotyczącymi stawki roboczogodziny przedstawionymi w postaci Tabeli wyliczeń stawki roboczogodziny 2026, nie korespondują ze sobą, co w konsekwencji czyni koniecznym wezwanie wykonawcy ZABERD do wyjaśnienia kosztów robocizny dla Grupy prac nr 11, z uwzględnieniem przedstawionej przez tego wykonawcę stawki roboczogodzin.

W zakresie sprawy o sygn. akt KIO 2812/26:

Konsorcjum V4 uzasadniając zarzuty odwołania podniosło, że nie zgadza się z czynnością Zamawiającego o odrzuceniu jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP i wskazało, że odrzucenie jego oferty nastąpiło poprzez błędną kwalifikację prawną okoliczności ujawnionych w toku procedury wyjaśniania ceny, nieprawidłową i wybiórczą ocenę złożonych przez niego wyjaśnień oraz pominięcie rzeczywistej treści oferty, która nie zawierała jakiegokolwiek odstępstwa od wymagań SWZ. Zdaniem Konsorcjum V4 zasadniczy błąd Zamawiającego polega na tym, że postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte i prowadzone w reżimie art. 224 ustawy PZP, czyli w celu weryfikacji ceny i jej istotnych części składowych, natomiast negatywne wnioski Zamawiającego zostały ostatecznie zakwalifikowane jako niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP. Tego rodzaju „przeskok reżimu” jest nieuprawniony, ponieważ wezwanie z dnia 23 marca 2026 r. nie dotyczyło wyjaśnienia treści oferty w rozumieniu art. 223 ust. 1 ustawy PZP. Zamawiający nie pytał Odwołującego, czy oferuje świadczenie o innych parametrach, węższym zakresie albo odmiennej technologii. Zamawiający żądał szczegółowej kalkulacji cen jednostkowych, rozbicia na składniki RMS, wykazania kosztów pracy, materiałów, sprzętu, transportu, e-TOLL, utylizacji, utrzymania sprzętu ZUD, organizacji POK oraz innych elementów cenotwórczych. Były to zatem pytania typowe dla badania rażąco niskiej ceny, nie zaś pytania dotyczące treści zobowiązania ofertowego. Jeżeli Zamawiający uznałby, że złożone wyjaśnienia nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny, to powinien był zastosować reżim art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP. Według Konsorcjum V4 nie był on uprawniony do obejścia tego reżimu przez nadanie argumentacji kosztowej etykiety „niezgodności z SWZ”. Konsorcjum V4 podniosło, że art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP znajduje zastosowanie wtedy, gdy treść oferty, rozumiana jako oświadczenie woli wykonawcy co do przedmiotu, zakresu, parametrów lub sposobu świadczenia, pozostaje w materialnej sprzeczności z warunkami zamówienia. Nie wystarczy, że Zamawiający uzna określoną kalkulację za zbyt niską, zbyt ogólną albo nieprzekonującą. Tego rodzaju ocena mieści się w reżimie rażąco niskiej ceny. W sprawie tej Zamawiający nie wykazał, aby z formularza

ofertowego, TER lub jakiegokolwiek innego oświadczenia woli Odwołującego V4 wynikał zamiar wykonania zamówienia w zakresie węższym niż określony w SWZ. Odwołujący V4 uważa, że złożył ofertę bezwarunkową, obejmującą całość świadczenia objętego zamówieniem. Wyjaśnienia ceny, składane w trybie art. 224 ustawy PZP nie są ofertą w rozumieniu art. 66 K.C., nie zastępują formularza ofertowego ani nie mogą prowadzić do modyfikacji treści zobowiązania wykonawcy, ani zmiany oferty w sposób inny niż przewidziany w art. 223 ust. 1 ustawy PZP. Skoro złożone wyjaśnienia nie zmieniały treści oferty w rozumieniu art. 223 ustawy PZP, to Zamawiający nie mógł kwalifikować ich treści jako podstawy do przyjęcia „niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia” w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP. Odwołujący V4 powołał się na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2024 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 3/24 i stwierdził, że Zamawiający w przedmiotowej sprawie nie wykazał, aby SWZ zakazywała ujmowania kosztów drobnych, wspólnych lub organizacyjnych w kosztach pośrednich, kosztach ogólnych lub innych elementach kalkulacji, a tym samym nie udowodnił, że przyjęta przez Odwołującego alokacja kosztów prowadzi do zmiany treści świadczenia lub niezgodności treści oferty z SWZ w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP.

Konsorcjum V4 dodało, że ocena dokonana przez Zamawiającego pomija podstawowy kontekst ekonomiczny postępowania. Oferta Odwołującego V4 nie była cenowo anomalią i nie odbiegała w żaden sposób od realiów rynkowych. Zaoferowana cena była niemal tożsama z ceną oferty wybranej przez Zamawiającego jako prawidłowa i zgodna z SWZ. Różnica 24 489 zł 96 gr brutto w kontrakcie obejmującym okres 48 miesięcy odpowiada ok. 510 zł 21 gr miesięcznie, więc z takiej różnicy nie sposób wyprowadzić racjonalnego wniosku, że jedna z ofert jest realna i rynkowa, a druga nie pozwala na wykonanie zamówienia zgodnie z SWZ. Z zestawienia wartości grup robót wynika, że wykonawca ZABERD zaoferował ceny niższe od Odwołującego V4 w zdecydowanej większości grup szczegółowych. Łączna przewaga cenowa Odwołującego V4 wynika przede wszystkim z niższej wyceny grupy 1 – Nawierzchnia oraz grupy 11 – Zarządzanie kontraktem. Dane te przeczą tezie, jakoby oferta Odwołującego V4 była w sposób wyjątkowy oderwana od realiów rynkowych. Analiza formularzy TER pokazuje przy tym, że obaj wykonawcy przyjęli odmienne założenia kalkulacyjne i w różny sposób alokowali koszty w poszczególnych pozycjach, co jednak nie zmienia całościowej, zbliżonej oceny realności i rynkowości ich ofert. Tak niewielka, marginalna różnica pomiędzy ceną oferty Odwołującego V4 a ceną oferty wybranego wykonawcy, przy jednoczesnym przekroczeniu przez obie oferty kwoty, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie części nr 2 zamówienia, wyklucza możliwość racjonalnego różnicowania ich oceny pod kątem realności i rynkowości. Odrzucenie oferty Odwołującego V4 wyłącznie na podstawie kwestionowania sposobu kalkulacji wybranych pozycji kosztowych, przy jednoczesnej akceptacji oferty wykonawcy ZABERD o porównywalnej wartości, stanowi działanie nieproporcjonalne oraz narusza zasadę równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania, o których mowa w art. 16 ustawy PZP. Zdaniem Konsorcjum V4 Zamawiający skupił się na wybranych elementach jego kalkulacji, nie odnosząc tej oceny ani do całości oferty, ani do struktury cen konkurenta, ani do faktu, że oferta Odwołującego V4 jest wyższa od wartości szacunkowej zamówienia i jedynie marginalnie (o ok. 0,07%) niższa od oferty wybranego wykonawcy. Przy tak zbliżonym, globalnie „normalnym” poziomie cen, rygorystyczne kwestionowanie jedynie oferty Odwołującego V4, przy jednoczesnej akceptacji oferty konkurenta, stanowi przejaw nieuzasadnionego, odmiennego traktowania wykonawców. W opinii Odwołującego V4 tak prowadzona, wybiórcza i oderwana od realiów cenowych ocena narusza zasadę proporcjonalności, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości postępowania.

Odwołujący V4 wskazał, że udzielił odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego w zakresie odpowiadającym zarówno treści wezwania, jak i dyspozycji art. 224 ustawy PZP. W złożonych wyjaśnieniach przedstawił kalkulacje oraz uzasadnienie dla wszystkich pozycji objętych żądaniem Zamawiającego, tj. dla pozycji 5.1 w GP 1, pozycji 2.1 w GP 2, pozycji 7.6 w GP 4, pozycji 7.1, 8.8 i 9.1 w GP 8, pozycji 1.1 i 1.2 w GP 10b oraz pozycji 1.1 „Zarządzanie kontraktem” w GP 11. Wyjaśnienia Odwołującego V4 nie ograniczały się do ogólnych zapewnień. Zawierały rozbicie kwestionowanych pozycji na zasadnicze składniki cenotwórcze, w tym robociznę, materiały, sprzęt, koszty pośrednie oraz zakładany zysk, a także opis metodologii przyjętej przy wycenie. Odwołujący V4 wskazywał wydajności brygad, parametry techniczne sprzętu, poziomy zużycia materiałów, stawki jednostkowe, koszty transportu, opłat drogowych, paliwa, soli, kruszyw, mas zalewowych oraz innych materiałów niezbędnych do realizacji zamówienia. Odwołujący V4 odniósł się również do kosztów pracy, w tym minimalnego wynagrodzenia i minimalnej stawki godzinowej, wskazując stawki roboczogodzinny powyżej poziomu minimalnego oraz wpływ tych kosztów na kalkulację poszczególnych pozycji. W związku z tym Odwołujący V4 uważa, że zrealizował wymagania wynikające z art. 224 ust. 3 ustawy PZP oraz z treści wezwania Zamawiającego. Kalkulacje zostały poparte dowodami, w tym ofertami podwykonawców i dostawców oraz dokumentami potwierdzającymi rynkowość przyjętych stawek. Odwołujący V4 wskazał konkretne czynniki organizacyjne i ekonomiczne wpływające na poziom ceny, takie jak własny lub amortyzowany sprzęt, korzystne warunki zakupowe, możliwość wykorzystania materiałów z recyklingu, model organizacji zimowego utrzymania dróg, organizację zaplecza technicznego oraz logistykę wybranych asortymentów. Wnioski wyprowadzone przez Zamawiającego w uzasadnieniu

rozstrzygnięcia postępowania są nieuprawnione, ponieważ Zamawiający zamiast dokonać całościowej, rzeczowej i proporcjonalnej oceny złożonych wyjaśnień wraz z dowodami, dokonał ich oceny wybiórczej, koncentrując się na pojedynczych elementach kalkulacji i nadając im znaczenie, którego nie sposób wywieść ani z treści oferty, ani z treści wyjaśnień Odwołującego V4. Z faktu, że Konsorcjum V4 nie opisało określonego składnika kosztowego w sposób oczekiwany przez Zamawiającego, nie wynika jeszcze, że składnik ten nie został uwzględniony w cenie, ani tym bardziej że Odwołujący V4 zaoferował wykonanie zamówienia w sposób sprzeczny z SWZ.

W zakresie pozycji zakwestionowanych przez Zamawiającego w uzasadnieniu decyzji o odrzuceniu oferty Konsorcjum V4 podniosło:

1) GP 1, pozycja 5.1 – likwidacja spękań nawierzchni:

Zamawiający przyjął, że wyjaśnienia Odwołującego V4 nie obejmują wszystkich czynności wymaganych SST 05.03.15c, w szczególności zastosowania primera, kruszywa zasypowego oraz szczotki z wirującym dyskiem. Wniosek ten jest nieuprawniony. Odwołujący V4 nie zaoferował odmiennej technologii wykonania prac i nie zastrzegł, że pominię jakiegokolwiek elementu wymaganego SST. Oferta obejmuje wykonanie prac zgodnie z dokumentacją zamówienia, a cena jednostkowa obejmuje wszystkie składniki kosztów wymagane TER i SST. Primer, kruszywo zasypowe oraz czynności oczyszczania szczeliny mają charakter elementów pomocniczych w ramach technologii likwidacji spękań. Ich niewyodrębnienie w sposób oczekiwany przez Zamawiającego nie oznacza, że nie zostały uwzględnione w cenie. Mogą być ujmowane w kosztach materiałów pomocniczych, kosztach eksploatacyjnych sprzętu, kosztach pośrednich albo kosztach organizacyjnych. Takie ujęcie jest zgodne z praktyką kosztorysową i nie stanowi zmiany treści świadczenia. Zamawiający utożsamia spór kalkulacyjny z rzekomą zmianą technologii, natomiast z wyjaśnień Odwołującego V4 nie wynika, aby zamierzał on wykonywać prace inaczej niż wymaga SST. Wątpliwość Zamawiającego dotyczy wyłącznie szczegółowości kalkulacji, a zatem może być oceniana wyłącznie w reżimie art. 224 ustawy PZP, nie zaś jako podstawa odrzucenia z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP.

2) GP 2, pozycja 2.1 – remont nawierzchni poboczy i pasa rozdzielu:

W odniesieniu do remontu poboczy Zamawiający oparł istotną część swojej argumentacji na założeniu transportu kruszywa z Żernik Wrocławskich do Raculi. Założenie to jest arbitralne i nie wynika z treści oferty Odwołującego V4. Odwołujący V4 wskazywał na możliwość korzystania z lokalnych źródeł materiałów, w tym materiału rodzimego i materiałów z recyklingu, przyjęcie średniej ceny miksu materiałowego oraz optymalizację kosztów transportu. Zamawiający nie był uprawniony do zastępowania założeń wykonawcy własnym, ekonomicznie nieefektywnym modelem logistycznym. SST nie wyłącza stosowania materiałów zgodnych z wymaganiami technicznymi, w tym materiału rodzimego lub przetworzonego, o ile spełniają one parametry wymagane dokumentacją. Odwołujący V4 nie zadeklarował zastosowania materiału niezgodnego z SST, jest na odwrót – jego kalkulacja opiera się na założeniu wykorzystania materiałów odpowiadających wymaganiom zamówienia, przy wykorzystaniu przewag organizacyjnych i zakupowych wykonawcy. Podobnie jak w przypadku GP 1, zarzuty dotyczące prac pomiarowych, przygotowawczych, badań, uporządkowania terenu czy dowozu i odwozu sprzętu dotyczą sposobu ujęcia kosztów, a nie zakresu świadczenia. Zamawiający nie wykazał, aby Odwołujący V4 wyłączył te czynności z oferty. Przyjęcie, że brak wyodrębnienia każdego elementu w tabeli oznacza jego nieuwzględnienie, jest przejawem nadmiernego formalizmu.

3) GP 8, pozycja 7.1 - interwencyjne usuwanie martwych zwierząt:

W zakresie GP 8, poz. 7.1 Zamawiający zakwestionował przyjęty przez Odwołującego V4 model logistyczny polegający na czasowym zabezpieczeniu padłych zwierząt w chłodni, a następnie ich zbiorczym transporcie do zakładu utylizacji. Stanowisko to jest nieuprawnione. SST D-10.10.01r wymaga, aby w ramach pojedynczej interwencji wykonawca dokonał dojazdu do miejsca zalegania zwierzęcia, zabezpieczenia tego miejsca zgodnie z projektem czasowej organizacji ruchu, usunięcia zwierzęcia z pasa ruchu i pasa drogowego, załadunku i transportu zwłok zwierzęcych do zakładu utylizacji, oczyszczenia i dezynfekcji miejsca zalegania, a w razie potrzeby także zapewnienia opieki weterynaryjnej lub możliwości uśmiercenia zwierzęcia. Dokumenty zamówienia określają zatem rezultat i standard interwencji, nie przesądzając jednocześnie, że wykonawca nie może posłużyć się racjonalnym, zgodnym z prawem modelem przejściowego zabezpieczenia ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego. SWZ, OPZ ani SST D-10.10.01r w szczególności nie zawierają zakazu zastosowania chłodni, stacjonarnej lub kontenerowej, jako elementu zaplecza technicznego służącego czasowemu przechowywaniu padłych zwierząt przed ich przekazaniem do zakładu utylizacji. Takie rozwiązanie pozostaje dopuszczalne, o ile jest realizowane zgodnie z właściwymi przepisami sanitarno-weterynaryjnymi, w szczególności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz z przepisami krajowymi dotyczącymi nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej. Zgodnie z regulacją art. 24 ust. 1 lit. h rozporządzenia nr 1069/2009 podmioty prowadzące zakłady lub przedsiębiorstwa, w których uboczne

produkty pochodzenia zwierzęcego są przechowywane lub magazynowane, podlegają zatwierdzeniu przez właściwy organ. W realiach krajowych właściwym organem jest powiatowy lekarz weterynarii, działający w ramach kompetencji Inspekcji Weterynaryjnej, wynikających w szczególności z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Oznacza to, że prawodawca nie wyklucza magazynowania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego w przeznaczonych do tego miejscach, lecz uzależnia je od spełnienia wymogów sanitarno-weterynaryjnych oraz uzyskania właściwego zatwierdzenia albo rejestracji. Zamawiający sam w uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołuje się do rozporządzenia nr 1069/2009, wskazując na konieczność zatwierdzenia podmiotu wykonującego czynności chłodzenia lub zamrażania produktów ubocznych przez właściwe służby weterynaryjne. Tym samym Zamawiający nie wykazuje niedopuszczalności samego modelu chłodni, lecz co najwyżej podnosi kwestię organizacji miejsca magazynowania i spełnienia wymogów formalnych. Są to zagadnienia dotyczące sposobu organizacji zaplecza wykonawcy, nie zaś treści zobowiązania ofertowego. Zdaniem Odwołującego V4 nie można utożsamiać braku zgody Zamawiającego na adaptację pomieszczeń OD Racula albo na posadowienie chłodni kontenerowej na terenie OD z generalną sprzecznością modelu chłodni z SWZ. Ewentualna odmowa wykorzystania infrastruktury Zamawiającego ma charakter wyłącznie organizacyjny i lokalizacyjny. Nie wyłącza ona możliwości zlokalizowania chłodni poza terenem OD Racula albo skorzystania z infrastruktury podmiotu trzeciego, który posiada wymagane decyzje, zatwierdzenia lub spełnia warunki do ich uzyskania. Odwołujący V4 wskazał, że nie zaoferował wykonania usługi w sposób sprzeczny z prawem ani z dokumentami zamówienia. Przeciwnie, zaoferował wykonanie pełnego zakresu świadczenia, obejmującego usunięcie martwego zwierzęcia z pasa drogowego, zabezpieczenie miejsca zdarzenia, załadunek, transport do zakładu utylizacji oraz wykonanie pozostałych czynności wymaganych SST. Przyjęcie rozwiązania polegającego na czasowym, kontrolowanym przechowywaniu zwłok zwierzęcych w chłodni, a następnie ich zbiorczym transporcie do zakładu utylizacji, stanowi element organizacji i logistyki świadczenia, a nie modyfikację przedmiotu zamówienia. Odwołujący V4 podkreślił, że posiada zezwolenie właściwego powiatowego lekarza weterynarii na transport ciał padłych zwierząt, w tym ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego właściwej kategorii. Odwołujący V4 oświadczył, że zna i stosuje przepisy sanitarno-weterynaryjne regulujące postępowanie z tego rodzaju materiałem, w szczególności wynikające z rozporządzenia nr 1069/2009 oraz przepisów krajowych dotyczących nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej. W ramach prowadzonej działalności wykonuje on czynności objęte tego rodzaju reżimem prawnym na podstawie wymaganych decyzji administracyjnych i każdorazowo zapewnia ich uzyskanie lub posiadanie przez podmioty, przy pomocy których realizuje usługę, o ile jest to wymagane dla danego elementu organizacji świadczenia. Przyjęty przez Odwołującego V4 model realizacji GP 8, poz. 7.1 nie zakładał działania poza prawem ani z pominięciem wymogów sanitarno-weterynaryjnych. Jest przeciwnie, model ten opierał się na założeniu wykonania usługi przez podmiot profesjonalny, posiadający odpowiednie doświadczenie, wiedzę oraz wymagane decyzje administracyjne, przy zachowaniu obowiązków wynikających z SWZ, SST D-10.10.01r oraz przepisów powszechnie obowiązujących. Odwołujący V4 dodał, że organizacja Punktu Obsługi Kontraktu na Obwodzie Drogowym w Raculi nie jest tożsama z obowiązkiem lokalizacji całej infrastruktury towarzyszącej wyłącznie na terenie OD Racula. W dokumentach zamówienia brak jest postanowienia, które zakazywałoby posługiwania się infrastrukturą zewnętrzną, w tym infrastrukturą podwykonawcy lub podmiotu współpracującego, jeżeli zapewnia ona prawidłowe, zgodne z prawem wykonanie usługi. W tym kontekście istotne jest, że Odwołujący przedstawił ofertę firmy MARWAL z miejscowości Pław (30 km od OD Racula) obejmującą m. in. pozycję „Interwencyjne usuwanie martwych zwierząt (o wadze od 25 kg do 100 kg każde zwierzę) z pasa drogowego”, tj. zakres odpowiadający GP 8, poz. 7.1 zgodnie z pytaniem Zamawiającego sformułowanym w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Odwołujący V4 wskazał, że możliwe jest zlokalizowanie chłodni na terenie zakładu podwykonawcy, zaś współpraca z podmiotem specjalistycznym stanowiła jeden z elementów wykazania realności i rynkowości kalkulacji tej pozycji. Zdaniem Konsorcjum V4 nieuprawnione jest również stanowisko Zamawiającego, jakoby założenie, że część zdarzeń może zostać obsłużona przy wykorzystaniu brygad patrolowo-interwencyjnych, oznaczało ograniczenie obowiązków Odwołującego V4. Dokumenty zamówienia nie wyłączają udziału takich brygad w obsłudze zdarzeń z udziałem martwych lub rannych zwierząt. Przeciwnie, konstrukcja GP 11 „Zarządzanie kontraktem” przewiduje utrzymanie brygad patrolowo-interwencyjnych oraz wykonywanie przez nie czynności interwencyjnych, w tym zabezpieczanie zdarzeń drogowych i usuwanie martwych zwierząt do 25 kg. Również SST D-10.10.01r odwołuje się do funkcjonowania brygad patrolowych, patrolowo-interwencyjnych i interwencyjnych jako elementu systemu reagowania na zdarzenia w pasie drogowym. Założenie, że część zdarzeń może zostać obsłużona przez patrol znajdujący się w pobliżu miejsca zdarzenia, ma charakter wyłącznie logistyczny i kosztowy. Dotyczy ono optymalizacji czasu dojazdu oraz wykorzystania zasobów pozostających już w dyspozycji wykonawcy. Nie zmienia ono standardu świadczenia, terminów reakcji określonych w SST, obowiązku zabezpieczenia miejsca zdarzenia, usunięcia zwierzęcia z pasa drogowego ani obowiązku przekazania zwłok do zakładu utylizacji. Kwestia przyjętych przez Odwołującego V4 założeń dotyczących masy zwierząt, częstotliwości odbiorów, kosztu utylizacji czy sposobu wykorzystania chłodni ma charakter stricte kalkulacyjny. Cena jednostkowa w GP 8, poz. 7.1 obejmuje – zgodnie z SST –

w szczególności dojazd, załadunek, transport do zakładu utylizacji, koszt pracy personelu, koszt użytych materiałów wraz z ich zakupem, transportem i magazynowaniem, oczyszczenie i dezynfekcję miejsca, koszty pośrednie oraz zysk. Jeżeli Zamawiający uznał, że Odwołujący powinien szerzej rozpisać scenariusze wagowe, częstotliwość transportu do zakładu utylizacji, koszty magazynowania albo koszty sanitarno-weterynaryjne, mógł oceniać te elementy wyłącznie w ramach procedury badania ceny, tj. w reżimie art. 224 ustawy PZP. Odwołujący V4 uważa, że Zamawiający nie był uprawniony do przypisania mu – na podstawie własnych założeń co do optymalnego modelu logistycznego – woli wykonania usługi w sposób sprzeczny z SWZ. W konsekwencji zarzut dotyczący GP 8, poz. 7.1 nie wykazuje niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, ponieważ dotyczy on wyłącznie sposobu organizacji i kalkulacji kosztów realizacji tej pozycji, czyli materii właściwej dla oceny w trybie art. 224 ustawy PZP.

4) GP 8, pozycja 9.1 – ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów:

W odniesieniu do koszenia Zamawiający przyjął, że wskazany przez Odwołującego V4 udział koszenia mechanicznego i ręcznego oznacza ograniczenie zakresu świadczenia. Jest to błędna ocena, ponieważ przyjęty miks pracy mechanicznej i ręcznej stanowi założenie kalkulacyjne, nie zaś zastrzeżenie merytoryczne zmieniające treść oferty. Odwołujący V4 nie wyłączył z oferty koszenia rowów, systemów odwodnienia, zbiórki zanieczyszczeń nieorganicznych, usuwania traw ani innych czynności wymaganych SST. Koszty usunięcia, transportu, składowania i utylizacji skoszonej trawy, podobnie jak koszty prac ręcznych w miejscach trudnodostępnych, są kosztami mieszczącymi się w cenie jednostkowej oraz kosztach pośrednich i organizacyjnych. Brak ich odrębnego wyszczególnienia w sposób oczekiwany przez Zamawiającego nie oznacza braku ich uwzględnienia, a tym bardziej nie dowodzi niezgodności treści oferty z SWZ.

5. GP 10b, pozycje 1.1 i 1.2 – zimowe utrzymanie dróg:

Zamawiający zakwestionował przyjęte przez Odwołującego V4 statystyczne zużycie soli dla czynności zapobiegania śliskości. Także ten zarzut ma charakter wyłącznie kalkulacyjny, gdyż wykonawca uprawniony jest do kalkulowania ceny w oparciu o dane statystyczne, doświadczenie, rzeczywiste warunki utrzymaniowe i organizację pracy, przy jednoczesnym obowiązku realizacji akcji ZUD zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Wytyczne ZUD przewidują zakres dawek zależny od warunków atmosferycznych. Maksymalna dawka nie stanowi dawki stałej dla każdego wyjazdu i każdego dnia. Oparcie kalkulacji na założeniu statystycznym nie jest równoznaczne z odmową zastosowania wyższej dawki w razie wystąpienia warunków tego wymagających. Odwołujący V4 nie zaoferował obniżonego standardu ZUD, lecz przedstawił kalkulację kosztów opartą na własnym modelu organizacji pracy i doświadczeniu. Koszty załadunku, paliwa, obsługi sprzętu, e-TOLL, serwisu oraz gotowości pozostają elementami kalkulacji pozycji ZUD i kosztów organizacyjnych. Nawet jeśli Zamawiający kwestionuje poziom ich wyceny, spór dotyczy realności ceny i jej części składowych, a nie treści świadczenia. Nie ma podstaw, aby z przyjętej przez Odwołującego V4 kalkulacji wyprowadzać wniosek o zamiarze niewykonania czynności wymaganych SWZ.

6. GP 11, pozycja 1.1 – Zarządzanie kontraktem:

Zamawiający zakwestionował m. in. kwestie lokalizacji Punktu Obsługi Kontraktu, kosztów podatku od udostępnionych nieruchomości oraz kosztów pracy personelu. Zdaniem Konsorcjum V4 wnioski te są też nieuprawnione, ponieważ nie zakwestionował on obowiązku zorganizowania POK zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, w tym na Obwodzie Drogowym w Raculi, ani obowiązku zapewnienia obsady i personelu zgodnie z IPU i SST. Jeżeli w wyjaśnieniach pojawiło się sformułowanie dotyczące lokalizacji w określonej odległości od Rejonu, nie może ono być odczytywane w oderwaniu od treści oferty i dokumentów zamówienia jako zmiana zobowiązania ofertowego. Oferta Odwołującego V4 pozostaje ofertą na realizację zamówienia zgodnie z SWZ. Także koszty podatku od nieruchomości, koszty personelu, utrzymania POK, obsługi całodobowej, dyżurów ZUD i brygad patrolowo-interwencyjnych są kosztami objętymi ryczałtową kalkulacją GP 11 oraz kosztami pośrednimi. Zamawiający nie wykazał, aby Odwołujący V4 wyłączył te obowiązki z zakresu świadczenia. Przedstawił jedynie własną ocenę poziomu kosztów, co może być rozpatrywane wyłącznie w reżimie art. 224 ustawy PZP. W odniesieniu do utylizacji zwierząt do 25 kg i powyżej 25 kg Zamawiający próbuje wykazać niespójność alokacji kosztów pomiędzy GP 8 i GP 11. Różna alokacja kosztów w pozycjach obmiarowych i ryczałtowych nie oznacza jednak odmiennej treści świadczenia. Dokumenty zamówienia nie zakazywały takiego sposobu kalkulacji, a Zamawiający nie wykazał, aby prowadził on do ograniczenia obowiązków Odwołującego.

Odwołujący V4 podsumował, że wszystkie zastrzeżenia Zamawiającego wobec pozycji objętych wezwaniem z dnia 23 marca 2026 r. dotyczą wyłącznie sposobu kalkulacji ceny, doboru założeń ekonomicznych oraz alokacji kosztów w ramach przyjętego modelu organizacji świadczenia. Żadna z tych wątpliwości nie przekłada się na zmianę zakresu rzeczowego, technologii wykonania lub standardu jakości zamówienia, jaki Odwołujący V4 zaoferował zgodnie z SWZ, OPZ, SST, TER i IPU. Ewentualne różnice pomiędzy oczekiwaniami Zamawiającego co do poziomu szczegółowości struktury kalkulacji a sposobem przedstawienia wyjaśnień przez Odwołującego V4 mogą być weryfikowane wyłącznie w

reżimie art. 224 ustawy PZP, nie zaś jako rzekoma niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP.

W zakresie dopuszczalności alokacji kosztów i zakazu nadmiernego formalizmu Konsorcjum V4 podało, że w orzecznictwie konsekwentnie przyjmuje się, że przepisy ustawy PZP nie ustanawiają zamkniętego katalogu dowodów, którymi wykonawca może posłużyć się w celu wykazania realności zaoferowanej ceny. Dowodem może być każdy dokument lub informacja adekwatna do konkretnego stanu faktycznego, o ile pozwala zweryfikować przyjęte założenia kalkulacyjne. Odwołujący V4 uważa, że przedstawił takie dowody, w tym oferty dostawców i podwykonawców, dokumenty dotyczące kosztów paliwa, soli, sprzętu, materiałów i organizacji pracy. W orzecznictwie dopuszcza się też określoną alokację kosztów pomiędzy poszczególnymi elementami kalkulacji, o ile dokumenty zamówienia nie wprowadzają jednoznacznych ograniczeń, a przyjęty sposób kalkulacji nie prowadzi do zaoferowania świadczenia odmiennego od wymaganego. Sam fakt, że wykonawca ujmuje część kosztów drobnych, wspólnych, organizacyjnych lub pośrednich w innych elementach kalkulacji, nie oznacza pominięcia tych kosztów ani niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Zamawiający przyjął w tej sprawie założenie przeciwne: jeżeli określony koszt nie został wskazany w wyjaśnieniach jako osobna pozycja, to nie został ujęty w cenie. Założenie takie jest wadliwe, ponieważ profesjonalna kalkulacja kosztów nie polega na mechanicznym wyodrębnianiu każdego jednostkowego elementu pomocniczego, ale na takim ujęciu kosztów bezpośrednich, pośrednich, organizacyjnych i ogólnych, aby cena obejmowała całość świadczenia. Zdaniem Konsorcjum V4 negatywna ocena wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny, o ile w ogóle znajdowałyby uzasadnienie, powinna być dokonywana w reżimie art. 224 ustawy PZP i prowadzić do konsekwencji przewidzianych dla rażąco niskiej ceny, natomiast nie jest dopuszczalne automatyczne przekształcanie zastrzeżeń kalkulacyjnych w zarzut materialnej niezgodności treści oferty z SWZ, jeżeli z treści oferty nie wynika zaoferowanie świadczenia odmiennego od wymaganego przez Zamawiającego. Odwołujący V4 podkreślił, że jego stanowisko znajduje oparcie w utrwalonej linii orzeczniczej dotyczącej zarówno charakteru procedury wyjaśniania rażąco niskiej ceny, jak i granic stosowania przesłanki odrzucenia oferty z powodu niezgodności jej treści z warunkami zamówienia. W orzecznictwie przyjmuje się, że rażąco niska cena to cena nierealistyczna, niewiarygodna, oderwana od realiów rynkowych, wskazująca na możliwość wykonania zamówienia poniżej kosztów własnych wykonawcy albo bez możliwości osiągnięcia zysku. Nie jest nią natomiast każda cena niższa od wartości szacunkowej, średniej ofert czy ceny zaoferowanej przez innego wykonawcę. Ocena ceny musi być dokonywana każdorazowo w odniesieniu do konkretnego przedmiotu zamówienia, warunków jego realizacji oraz indywidualnych uwarunkowań danego wykonawcy. W przedmiotowej sprawie Odwołujący V4 przedstawił nie tylko kalkulacje, ale także dowody rynkowości przyjętych stawek, a cena globalna jego oferty była niemal identyczna z ceną oferty wybranej. Odwołujący V4 powołał się na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 122/25, z którego jego zdaniem wynika, że negatywna ocena wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny mieści się w reżimie art. 224 ustawy PZP, a nie w reżimie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, zatem nawet przy założeniu, że Zamawiający kwestionował sposób kalkulacji, konsekwencją takiej oceny mogłoby być rozważanie przesłanek dotyczących rażąco niskiej ceny, a nie przypisanie Odwołującemu materialnej niezgodności treści oferty z SWZ.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia

i stanowiska stron i uczestników postępowania wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, w zakresie obu spraw Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia żadnego z odwołań, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która uniemożliwiałaby merytoryczne rozpoznanie odwołań wykonawcy SAFEROAD i Konsorcjum V4.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu obu Odwołujących w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła skuteczność przystąpień zgłoszonych w obydwu postępowaniach przez wykonawcę ZABERD po stronie Zamawiającego.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony i uczestników,

jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w złożonych przez niego odpowiedziach na odwołanie z dnia 25 czerwca 2026 r. (KIO 2737/26) i z dnia 28 czerwca 2026 r. (KIO 2812/26), a także stanowiska Odwołującego SAFEROAD zawarte w jego dalszym piśmie z dnia 29 czerwca 2026 r. oraz stanowisko uczestnika postępowania odwoławczego wykonawcy ZABERD z dnia 28 czerwca 2026 r. (KIO 2737/26).

Krajowa Izba Odwoławcza wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej, w tym z:

- Krajowej Oceny Technicznej Nr IBDiM-KOT-2021/0642,
- oferty firmy BT TOPBETON,
- Zaleceń jakościowych dla ozdobnego materiału szkółkarskiego (publikacja z 2018 r.),
- Zarządzenia nr 31 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 5 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg”.

Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem 6 ust. 6.1 SWZ przedmiotem zamówienia jest utrzymanie dróg klasy G GP w podziale na 3 części:

Część nr 1 – Rejon Gorzów Wielkopolski OD Skwierzyna i OD Strzelce Krajeńskie – obejmuje całoroczne (bieżące zimowe) utrzymanie dróg krajowych nr 22, 24 Rejonu w Gorzowie Wielkopolskim (OD Skwierzyna, OD Strzelce Krajeńskie), długość w rozwinięciu na 1 jezdnię około 123,9 km,

Część nr 2 – Rejon Nowa Sól OD Racula – obejmuje całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych nr 27, 32 Rejonu w Nowej Soli (OD Racula), długość w rozwinięciu na 1 jezdnię około 59,8 km,

Część nr 3 – Rejon Słubice OD Krosno Odrzańskie OD Słubice OD Rzepin OD Koryta – obejmuje całoroczne (bieżące zimowe) utrzymanie dróg krajowych nr 2, 22, 29, 31, 32, 92 Rejonu w Słubicach (OD Słubice, OD Koryta, OD Krosno Odrzańskie, OD Rzepin), długość w rozwinięciu na 1 jezdnię około 250,6 km.

Zamówienie obejmuje wykonywanie usług i robót budowlanych z zakresu: bieżącego utrzymania dróg (BUD), zimowego utrzymania dróg (ZUD), bieżącego utrzymania czystości na obiektach inżynierskich (BUM). Przedmiot zamówienia obejmuje w szczególności: remonty cząstkowe nawierzchni, remonty poboczy, utrzymanie odwodnienia drogowego, remont chodników i ścieżek rowerowych, utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń brd, bezpieczeństwo, utrzymanie zieleni przydrożnej, utrzymanie korpusu drogi, zimowe utrzymanie dróg, utrzymanie czystości na obiektach inżynierskich.

Z informacji z otwarcia ofert z dnia 23 lutego 2026 r. wynika, że:

A) oferty w ramach części nr 2 zamówienia złożyło 4 wykonawców:

- 1) wykonawca ZABERD z ceną brutto 33 572 361 zł 61 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
- 2) Konsorcjum V4 z ceną brutto 33 547 871 zł 65 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
- 3) wykonawca prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Transportowy i Ogólnobudowlany E.K. z siedzibą w Lubsku (dalej jako „wykonawca E.K.”) z ceną brutto 36 673 179 zł 49 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
- 4) wykonawca SANDFIELD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie z ceną brutto 40 520 529 zł 40 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,

B) oferty w ramach części nr 3 zamówienia złożyło 6 wykonawców:

- 1) wykonawca ZABERD z ceną brutto 101 450 230 zł 31 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
- 2) wykonawca SAFEROAD z ceną brutto 127 721 108 zł 32 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
- 3) wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: wykonawca BADER-DROG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Łubowie i wykonawca prowadzący działalność gospodarczą pod firmą BADERA Firma Produkcyjno-Handlowo-Usługowa T.B. z siedzibą w Dalachowie z ceną brutto 128 862 921 zł 25 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
- 4) wykonawca E.K. z ceną brutto 147 467 866 zł 27 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,

- 5) Konsorcjum V4 z ceną brutto 149 362 048 zł 31 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją,
6) wykonawca MALDROBUD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Myśliborzu z ceną brutto 157 925 547 zł 83 gr za wykonanie zamówienia podstawowego z opcją.

W dniu 23 marca 2026 r. w ramach części nr 2 zamówienia Zamawiający wezwał Konsorcjum V4 na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, istotnych części składowych ceny celem ustalenia, czy zaoferowana cena, istotne części składowe ceny nie są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający wskazał, że choć cena oferty nie jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, jednak znacznie od niej niższa i występują w ofercie pozycje, których cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający wezwał Konsorcjum V4 do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w zakresie cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji kosztorysowych oraz do przedłożenia szczegółowej kalkulacji z:

- 1) Grupy prac nr 1 – Nawierzchnia
- 2) Grupy prac nr 2 – Pobocza i pas rozdziału
- 3) Grupy prac nr 4 – Odwodnienie
- 4) Grupy prac nr 8 – Estetyka
- 5) Grupy prac nr 10B – Zimowe utrzymanie dróg
- 6) Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem

Zamawiający zastrzegł, że w przypadku grup prac 1-8 TER szczegółowa kalkulacja cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji powinna być sporządzona z uwzględnieniem rozbicia cen minimum na składowe: robocizna, sprzęt, materiał oraz ewentualnie inne, istotne w ocenie wykonawcy, mające wpływ na poziom oferowanej ceny (zgodnie z założeniami OPZ). W przypadku Grupy prac nr 10B TER szczegółowa kalkulacja cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji powinna być sporządzona z uwzględnieniem rozbicia cen minimum na składowe: robocizna, sprzęt, materiał, opłaty drogowe e-TOLL, koszty utrzymania sprzętu ZUD, materiały do zwalczania śliskości zimowej (zakup, transport soli drogowej w przeliczeniu na zużycie określone w specyfikacji technicznej oraz ewentualnie inne, istotne w ocenie wykonawcy, mające wpływ na poziom oferowanej ceny, zgodnie z założeniami OPZ). W przypadku grup prac 11 TER szczegółowa kalkulacja cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji powinna być sporządzona z uwzględnieniem rozbicia cen minimum na składowe: robocizna, sprzęt, materiał, koszty wyposażenia pomieszczeń biurowych, koszty wynikające z umowy udostępnienia, koszty wynikające z utylizacji martwych zwierząt, koszty przeglądów przepompowni ścieków, koszty wyposażenia brygady patrolowej między innymi w poduszki zderzeniowe oraz ewentualnie inne, istotne w ocenie wykonawcy, mające wpływ na poziom oferowanej ceny (zgodnie z założeniami OPZ). Szczegółowa kalkulacja powinna uwzględniać wszelkie wymagania określone w OPZ, przepisach prawa a także inne, istotne w Państwa ocenie, czynniki mające wpływ na poziom oferowanej ceny jednostkowej (zgodnie z założeniami OPZ). Oceniając przedłożone przez wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami na ich potwierdzenie Zamawiający będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki. Wyjaśnienia mają dotyczyć w szczególności: 1) 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, 2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W dniu 30 marca 2026 r. Konsorcjum V4 udzieliło Zamawiającemu szczegółowych, 22-stronicowych wyjaśnień rażąco niskiej. Do złożonych wyjaśnień zostało dołączonych 10 dowodów obejmujących oferty od kontrahentów, faktury oraz wykaz sprzętu do zimowego utrzymania dróg. Konsorcjum V4 zastrzegło względem złożonych wyjaśnień oraz całości dołączonych do nich dowodów tajemnicę przedsiębiorstwa. W dniu 24 kwietnia 2026 r. Zamawiający odtajnił w całości wyjaśnienia Konsorcjum V4 wraz z załącznikami.

W dniu 23 marca 2026 r. w ramach części nr 3 zamówienia Zamawiający wezwał wykonawcę ZABERD na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 i art. 224 ust. 1 ustawy PZP do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, istotnych części składowych ceny celem ustalenia, czy zaoferowana cena, istotne części składowe ceny nie są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający wskazał, że cena oferty jest niższa o około 36% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Jest ona również niższa o ponad 25% od średniej ceny wszystkich ofert. Zamawiający wezwał

wykonawcę ZABERD do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w zakresie cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji kosztorysowych oraz do przedłożenia szczegółowej kalkulacji z:

- 1) Grupy prac nr 1 – Nawierzchnia
- 2) Grupy prac nr 2 – Pobocza i pas rozdziału
- 3) Grupy prac nr 3 – Korpus
- 4) Grupy prac nr 4 – Odwodnienie
- 5) Grupy prac nr 5 – Chodniki, ścieżki rowerowe
- 6) Grupy prac nr 6 – Oznakowanie
- 7) Grupy prac nr 7 – Urządzenia BRD
- 8) Grupy prac nr 8 – Estetyka
- 9) Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem

Zamawiający zastrzegł, że w przypadku grup prac 1-8 TER szczegółowa kalkulacja cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji powinna być sporządzona z uwzględnieniem rozbicia cen minimum na składowe: robocizna, sprzęt, materiał oraz ewentualnie inne, istotne w ocenie wykonawcy, mające wpływ na poziom oferowanej ceny (zgodnie z założeniami OPZ). W przypadku grup prac 11 TER szczegółowa kalkulacja cen jednostkowych netto wyszczególnionych w wezwaniu pozycji powinna być sporządzona z uwzględnieniem rozbicia cen minimum na składowe: robocizna, sprzęt, materiał, koszty wyposażenia pomieszczeń biurowych, koszty wynikające z umowy udostępnienia, koszty wynikające z utylizacji martwych zwierząt, koszty przeglądów przepompowni ścieków, koszty wyposażenia brygady patrolowej między innymi w poduszki zderzeniowe oraz ewentualnie inne, istotne w ocenie wykonawcy, mające wpływ na poziom oferowanej ceny (zgodnie z założeniami OPZ). Szczegółowa kalkulacja powinna uwzględniać wszelkie wymagania określone w OPZ, przepisach prawa a także inne, istotne w Państwa ocenie, czynniki mające wpływ na poziom oferowanej ceny jednostkowej (zgodnie z założeniami OPZ). Oceniając przedłożone przez wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami na ich potwierdzenie Zamawiający będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki. Wyjaśnienia mają dotyczyć w szczególności: 1) 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, 2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W dniu 30 marca 2026 r. wykonawca ZABERD udzielił Zamawiającemu szczegółowych wyjaśnień, w tym w zakresie:

1) Grupy prac nr 6 poz. 7.3 „Wykonanie / uzupełnienie oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej z mas chemoutwardzalnych” – na str. 57-58 wyjaśnień wykonawca wyjaśnił, że pozycja ta została wyceniona na podstawie dokumentacji przetargowej, ze szczególnym uwzględnieniem SST. Wykonawca wziął pod uwagę zapisy SST dotyczące m. in. materiałów niezbędnych do wykonania danej czynności, zapisy dotyczące sprzętu, transportu oraz zapisy dotyczące technologii wykonania robót. Cena wykonania obejmuje wszelkie czynności związane z prawidłowym wykonaniem prac oraz wszystkie koszty związane z kosztami pośrednimi, zyskiem kalkulacyjnym i obowiązkowymi podatkami i opłatami. Wykonawca ZABERD do wyjaśnień załączył pełną kalkulację dotyczącą wykonania robót w oparciu o obowiązujące stawki. Cena za jednostkę obejmuje wszystkie składniki kosztów, tj. robocizna, sprzęt, koszty zakupu materiałów, zysk. Koszty pośrednie w kalkulacji obejmują także inne czynności opisane w SST (a w szczególności oznakowanie robót, utylizację materiałów i inne). Co do zasady sposób przyporządkowania kosztów został opisany w części ogólnej dotyczącej grupy prac.

W zakresie podstawowych założeń kalkulowanej pozycji wykonawca ZABERD przyjął:

- jednostkowy koszt robocizny – przy kalkulacji ceny jednostkowej wykonawca przyjął łączny koszt roboczogodziny na kwotę 44 zł 10 zł gr netto, koszt ten rozdzielił na koszt ujęty w robociznie oraz 12 zł 60 gr ujęte w kosztach pośrednich, czasochłonność pozycji wykonawca określił na podstawie własnego kilkudziesięcioletniego doświadczenia w wykonywaniu tego typu prac na terenie całego kraju, norma została wskazana w szczegółowej kalkulacji, norma ta dodatkowo zwiększona jest o współczynnik 1,2 praca pod ruchem,
- jednostkowy koszt sprzętu – koszt ten obejmuje założone pojazdy, sprzęty narzędzia, które są niezbędne do wykonania tego zakresu prac
- jednostkowy koszt materiału – w zależności od specyfiki prac i robót pisanych pod daną pozycją w TER, wykonawca uwzględnił konieczność zakupu odpowiedniej ilości i rodzaju materiału niezbędnego do wykonania danego zakresu (w

tym ewentualnie woda, energia i inne), uwzględnił materiały pomocnicze, koszt zakupu, koszt materiałów uwzględnia koszty transportu magazynowania, utylizacji materiałów niepotrzebnych i nie nadających się do ponownego wykorzystania o ile takie koszty w danej pozycji występują,

- jednostkowe koszty inne – obejmują w szczególności tymczasową organizację ruchu, koszty utylizacji i ewentualnie inne koszty,

- koszty pośrednie (od robocizny, sprzętu, kosztów innych i zarządu) – obejmują w szczególności: koszt związany z wynagrodzeniem (szczegółowo opisany w części wstępnej do kalkulacji), koszty opłat autostradowych, dojazdu, ubezpieczenia sprzętu, ewentualne nieprzewidziane ryzyka, koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa, inne koszty,

- zysk – został oszacowany na poziomie zadawalającym wykonawcę a jednocześnie pozwalającym na zwiększenie konkurencyjności złożonej oferty, zysk został oszacowany również na takim poziomie, iż w przypadku nieprzewidzianego ryzyka i sytuacji wykonawca godzi się na obniżenie zysku w ramach ceny jednostkowej by pokryć ewentualny zwiększony koszt, czy nie przewidziane ryzyko.

Jako dowody w tej pozycji wykonawca ZABERD załączył szczegółową kalkulację ceny jednostkowej, ofertę firmy Kontur oraz ofertę firmy PW Orfin wraz z kalkulacją szczegółową.

2) w zakresie Grupy prac nr 8 poz. 8.14 „Sadzenie drzew z bryłą ziemną, o wysokości min. 250 cm i obwodzie powyżej 16 cm wraz z palikowaniem i pielęgnacją” – na str. 81-82 wyjaśnień wykonawca wyjaśnił, że pozycja ta została wyceniona na podstawie dokumentacji przetargowej, ze szczególnym uwzględnieniem SST. Wykonawca wziął pod uwagę zapisy SST dotyczące m. in.: materiałów niezbędnych do wykonania danej czynności, zapisy dotyczące sprzętu, transportu oraz zapisy dotyczące technologii wykonania robót, cena wykonania obejmuje wszelkie czynności związane z prawidłowym wykonaniem prac oraz wszystkie koszty związane z kosztami pośrednimi, zyskiem kalkulacyjnym i obowiązkowymi podatkami i opłatami. Wykonawca załączył kalkulację dotyczącą wykonania robót w oparciu o obowiązujące stawki. Cena za jednostkę obejmuje wszystkie składniki kosztów, tj. robocizna, sprzęt, koszty zakupu materiałów, zysk. Koszty pośrednie w kalkulacji obejmują także inne czynności opisane w SST (w szczególności oznakowanie robót, utylizację materiałów i inne). Co do zasady sposób przyporządkowania kosztów został opisany w części ogólnej dotyczącej grupy prac.

W zakresie podstawowych założeń kalkulowanej pozycji wykonawca ZABERD przyjął:

- jednostkowy koszt robocizny – przy kalkulacji ceny jednostkowej wykonawca przyjął łączny koszt roboczogodziny na kwotę 44 zł 10 gr netto, koszt ten rozdzielił na koszt ujęty w robociznie oraz 12 zł 60 gr ujęte w kosztach pośrednich, czasochłonność pozycji wykonawca określił na podstawie własnego kilkudziesięcioletniego doświadczenia w wykonywaniu tego typu prac na terenie całego kraju, norma została wskazana w szczegółowej kalkulacji, norma ta dodatkowo zwiększona jest o współczynnik 1,2 praca pod ruchem,

- jednostkowy koszt sprzętu – koszt ten obejmuje założone pojazdy, sprzęty narzędzia, które są niezbędne do wykonania tego zakresu prac,

- jednostkowy koszt materiału – w zależności od specyfiki prac i robót pisanych pod daną pozycją w TER wykonawca uwzględnił konieczność zakupu odpowiedniej ilości i rodzaju materiału niezbędnego do wykonania danego zakresu (w tym ewentualnie woda, energia i inne), uwzględnił materiały pomocnicze, koszt zakupu, koszt materiałów uwzględnia koszty transportu magazynowania, utylizacji materiałów niepotrzebnych i nie nadających się do ponownego wykorzystania o ile takie koszty w danej pozycji występują,

- jednostkowe koszty inne – obejmują w szczególności tymczasową organizację ruchu, koszty utylizacji i ewentualnie inne koszty,

- koszty pośrednie (od robocizny, sprzętu, kosztów innych i zarządu) – obejmują w szczególności: koszt związany z wynagrodzeniem (szczegółowo opisany w części wstępnej do kalkulacji), koszty opłat autostradowych, dojazdu, ubezpieczenia sprzętu, ewentualne nieprzewidziane ryzyka, koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa, inne koszty,

- zysk – został oszacowany na poziomie zadawalającym wykonawcę a jednocześnie pozwalającym na zwiększenie konkurencyjności złożonej oferty, zysk został oszacowany również na takim poziomie, iż w przypadku nieprzewidzianego ryzyka i sytuacji wykonawca godzi się na obniżenie zysku w ramach ceny jednostkowej by pokryć ewentualny zwiększony koszt, czy nieprzewidziane ryzyko.

Jako dowody w tej pozycji wykonawca ZABERD załączył szczegółową kalkulację ceny jednostkowej, zestawienie Zakładu Usług Wodno-Ściekowych Sp. z o.o. w Słubicach, fakturę VAT na zakup sadzonki drzewka, ofertę na zakup palik, taśmy do wiązania drzew, nawozu, a także ofertę firmy PW Orfin wraz z kalkulacją szczegółową.

3) W zakresie Grupy prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem – na str. 85-89 wyjaśnień wykonawca ZABERD podał, że

posiada wieloletnie doświadczenie w całorocznym utrzymaniu dróg krajowych klasy A, S, GP i G jak również liczną i doświadczoną kadrę zarządzającą, dzięki czemu w sposób znaczący może optymalizować czas pracy i wykonywanie wszelkich czynności związanych z utrzymaniem dróg. Posiada on również na terenie swoich kilku oddziałów duże magazyny dzięki czemu, po pierwsze ma ciągle dostęp do szerokiego asortymentu produktów, a po drugie znacznie obniża to koszty związane z transportem i logistyką. Dzięki już kilkudziesięcioletniemu istnieniu na rynku całorocznego utrzymania dróg wykonawca posiada również szeroki dostęp do różnego rodzaju dostawców, niejednokrotnie posiadając rabaty niedostępne innym firmom wynegocjowane w toku wieloletniej współpracy. Istotnym elementem wpływającym na atrakcyjność ceny ofertowej jest również koszt paliwa oraz to, że wykonawca posiada własne stacje paliw oraz mobilne stacje paliw. Dzięki podpisanej umowie z firmą ORLEN Paliwa Sp. z o. o. wykonawca posiada stały dostęp paliwa ze znacznymi upustami, co przekłada się na zakup paliwa poniżej ceny hurtowej ogłaszanej przez ORLEN Paliwa oficjalnie na stronie internetowej. Wszelkie koszty i stawki zostały przyjęte według zasad ogólnych opisanych w wyjaśnieniach. Każda wyceniana pozycja została wyceniona według zapisów dokumentacji przetargowej za szczególnym uwzględnieniem SST i zawiera wszystkie składniki ceny jednostkowej, tj. robociznę, sprzęt, materiały, koszty zakupu materiałów, koszty inne, koszty pośrednie liczone wg zasad opisanych powyżej oraz zysk. Zgodnie z punktem 17.3 IDW każda cena jednostkowa zawarta w jego ofercie obejmuje całkowity koszt wykonania zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu zamówienia określone w SWZ, a w tym koszty bezpośrednie (robocizny, materiałów, sprzętu), koszty pośrednie, podatki zgodnie z obowiązującym prawem, koszty zatrudnienia na podstawie umów o pracę, inne podobnego rodzaju obciążenia, koszty organizacji robót, opłaty za zajęcie pasa drogowego, oraz wszelkie ryzyka i zysk wykonawcy – dla danej pozycji w przyjętej jednostce czasu / ilości rozliczenia w Formularzu cenowym.

Przy wycenie wykonawca ZABERD wziął pod uwagę całość dokumentacji SWZ, ze szczególnym uwzględnieniem ST D-M-00.00.00 Wymagania ogólne, SST D-10.10.01z Zarządzanie kontraktem, SST D-10.10.01r Zabezpieczanie i usuwanie martwych zwierząt o wadze do 25 kg, oraz odpowiedzi na pytania. Zgodnie z SST D-10.10.01z Zarządzanie kontraktem: 5.5.3. Dyspozycyjność brygad patrolowo-interwencyjnych – wykonawca zorganizuje w dniu rozpoczęcia realizacji umowy co najmniej jedną brygadę patrolowo-interwencyjną, przypisaną wyłącznie do danego Obwodu Drogowego – pozycja ta została wyceniona na podstawie dokumentacji przetargowej, ze szczególnym uwzględnieniem SST. Wykonawca wziął pod uwagę zapisy SST dotyczące m. in.: materiałów niezbędnych do wykonania danej czynności, zapisy dotyczące sprzętu, transportu oraz zapisy dotyczące technologii wykonania robót. Cena wykonania obejmuje wszelkie czynności związane z prawidłowym wykonaniem prac oraz wszystkie koszty związane z kosztami pośrednimi, zyskiem kalkulacyjnym i obligatoryjnymi podatkami i opłatami.

W zakresie podstawowych założeń kalkulowanej pozycji wykonawca ZABERD przyjął:

- jednostkowy koszt robocizny – przy kalkulacji ceny jednostkowej wykonawca przyjął łączny koszt pensji niezbędnych do obsługi zakresu prac, koszt ten rozdzielił na koszt ujęty w kosztach bezpośrednich robocizny oraz w kosztach pośrednich, wykonawca założył niezbędną ilość pracowników zespołu utrzymania dróg zatrudnionych na umowę o pracę: Kierownika utrzymania, Zastępcę Kierownika utrzymania, specjalistów oraz pozostałe osoby, w tym min. pracowników wykonujących stałe prace brygad patrolowo-interwencyjnych w systemie uwzględniającym ryczałt za godziny nadliczbowe, koszty pośrednie dla robocizny kształtują się na poziomie 35%, przy stawce pensji obowiązującej w 2026 r., poziom kosztów pośrednich uwzględnia konieczność pracy nocnej oraz koszty urlopów, L4, itp., wykonawca przewidział również niezbędny zysk, z ostrożności wykonawca zwrócił uwagę, że Kierownik, Zastępca oraz Specjaliści ds. utrzymania dróg, w okresie zimowym pełnią funkcje związane z zimowym utrzymaniem dróg, a działając zgodnie z zapisem 17.3 SWZ, każda cena jednostkowa zawarta w ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/ilości rozliczenia w Formularzu cenowym, wykonawca uwzględnia koszty tam, gdzie one rzeczywiście występują, dlatego wykonawca przewidział koszty w części związanej z Zarządzaniem Kontraktem, jak i części związanej z zimowym utrzymaniem dróg, dodatkowo wykonawca zauważył, że Kierownik i Zastępca pełnią funkcje nadzorujące prace całej umowy, co prowadzi do rozłożenia rzeczywistych kosztów również na inne pozycje kosztorysowe, gdy one wystąpią, z uwagi na to, że brak jest pewności co do ich występowania, wykonawca wskazuje ich umieszczenie w Grupie prac nr 11 oraz częściowo w Grupie prac nr 10

- jednostkowy koszt sprzętu – przy kalkulacji ceny jednostkowej wykonawca przyjął łączny koszt sprzętu niezbędnego do obsługi zakresu prac, koszt ten rozdzielił na koszt ujęty jako koszt bezpośredni (amortyzacja) oraz w koszt pośredni, wykonawca działając na rynku utrzymaniowym dysponuje zamortyzowanym sprzętem na potrzeby przedmiotowego kontraktu, niemniej niezależnie od tego, niejako w uzupełnieniu założył koszty sprzętu, koszt ten obejmuje założone pojazdy, sprzęty narzędzia, które są niezbędne do wykonania tego zakresu prac, pojazdy, urządzenia BRD, przyczepa U26a, VMS, zestaw znaków do oznakowania zabezpieczenia robót – amortyzacja, koszty wyposażenia brygady patrolowej, w tym m. in. w poduszki zderzeniowe, koszt ten obejmuje również sprzęt i narzędzia do drobnych prac,

umożliwiający np. pocięcie powalonych drzew oraz oderwanych konarów i ich uprzątnięcie, montaż i demontaż oznakowania, sprzątanie nawierzchni, koszt ten obejmuje również sprzęt do naprawy urządzeń odwadniających, drobny sprzęt do zabezpieczania i zbierania martwych zwierząt, sprzęt i narzędzia do przygotowania i wbudowania mieszanki cementowo-piaskowej (np. w celu stabilizacji wyprostowanego znaku drogowego, słupka ogrodzenia itp.), narzędzia ręczne: klucze, szczotki, grace, łopaty, miotły, sztyce, wiadra, taczki itp. Wykonawca dla potrzeb przedmiotowego kontraktu przewidział konieczność wyposażenia się w szczotki mechaniczne lub zmiatarki samobieżne, a także maszyny do splukiwania i posypywarki o pojemności minimum 4m³, do posypywania piaskiem lub innym materiałem sypkim,

– jednostkowy koszt materiału – przy kalkulacji ceny jednostkowej wykonawca przyjął łączny koszt materiału niezbędnego do obsługi zakresu prac, koszt ten rozdzielił na koszt ujęty jako koszt bezpośredni oraz koszt zakupu, wykonawca uwzględnił konieczność zakupu odpowiedniej ilości i rodzaju materiału niezbędnego do wykonania danego zakresu (w tym ewentualnie woda, energia i inne), uwzględnił materiały pomocnicze, koszt zakupu, koszt materiałów uwzględnia koszty transportu magazynowania, utylizacji materiałów niepotrzebnych i nie nadających się do ponownego wykorzystania, o ile takie koszty w danej pozycji występują, wykonawca uwzględnił również koszty związane z umową udostępnienia pomieszczeń według Załącznika nr 10 do umowy, materiały biurowe, komputery, telefony, drukarki, Internet / abonament, ubrania robocze, badania bhp, szkolenia ruch, GPS, e-toll, itp., koszty wyposażenia pomieszczeń biurowych, wykonawca uwzględnił również koszty mediów powiększone o ryzyko podwyżek związanych z sytuacją gospodarczą na świecie, wykonawca zauważył, że część kosztów znajdujących się po jego stronie związana jest z prowadzeniem obsługi zimowego utrzymania dróg. I trzymając się literalnie zapisu pkt 17.3 SWZ wykonawca jest uprawniony do umieszczenia kosztów tam, gdzie rzeczywiście występują, niemniej niejako z ostrożności wykonawca wskazał je w kosztach zarządzania kontraktem, wykonawca w kosztach uwzględnił również ochronę interwencyjną polegającą na stałym dozorcze sygnałów w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych, zabezpieczenie pojazdów podczas zdarzeń drogowych, zbieranie zwierząt do 25kg wraz z utylizacją oraz przeglądy pompowni ścieków, dodatkowo wykonawca uwzględnił pozostałe czynności brygad patrolowo interwencyjnych i inne koszty Grupy prac nr 11 Zarządzania kontraktem, w tym m. in. przeglądy i konserwacja klimatyzacji, gaśnic, urządzeń grzewczych; przeglądy budowlane i kominiarskie; wykonanie pomiarów rezystancji izolacji instalacji elektrycznych, instalacji odgromowej, zabezpieczeń różnicowoprądowych oraz badania skuteczności ochrony przeciwporażeniowej (wykonywane raz na 5 lat), wywóz nieczystości stałych, podatek od nieruchomości,

– jednostkowe koszty inne – obejmują koszty utylizacji i ewentualnie inne koszty,

– koszty pośrednie (od robocizny, sprzętu, kosztów innych i zarządu) – obejmują w szczególności: koszt związany z wynagrodzeniem (szczegółowo opisany w części wstępnej do kalkulacji), koszty opłat autostradowych, dojazdu, ubezpieczenia sprzętu, ewentualne nieprzewidziane ryzyka, koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa,

– zysk – został oszacowany na poziomie zadawalającym wykonawcę, a jednocześnie pozwalającym na zwiększenie konkurencyjności złożonej oferty, zysk został oszacowany również na takim poziomie, że w przypadku nieprzewidzianego ryzyka i sytuacji wykonawca godzi się na obniżenie zysku w ramach ceny jednostkowej by pokryć ewentualny zwiększony koszt, czy nieprzewidziane ryzyko.

Jako dowody w tej pozycji wykonawca ZABERD załączył tabelę wyliczeń stawki roboczogodziny 2026, zestawienie cen hurtowych ORLEN, 2 faktury ORLEN za zakup paliwa, umowę z firmą ORLEN Flota i ofertę firmy PW Orfin wraz kalkulacją szczegółową.

Ogólnie do złożonych wyjaśnień wykonawca ZABERD załączył kalkulacje szczegółowe dla każdej grupy prac nr 1-8 i 11 oraz 57 dowodów obejmujących m. in. tabelę wyliczeń stawki roboczogodziny, oferty jego kontrahentów, faktury, różnego rodzaju wykazu i zestawienia.

W dniu 29 maja 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o rozstrzygnięciu postępowania. W ramach części nr 2 i 3 zamówienia za najkorzystniejszą została uznana oferta złożona przez wykonawcę ZABERD. W części drugiej zamówienia Zamawiający odrzucił ofertę Konsorcjum V4 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP. W uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty Konsorcjum V4 Zamawiający podał, że wykonawca ten w dniu 30 marca 2026 r. w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego złożył dokumenty zawierające wyjaśnienia. Po analizie dokumentów Zamawiający stwierdził, że są one niewystarczające, ogólnikowe, lakoniczne i nie odnoszą się do obiektywnych czynników mających wpływ na wycenę, a w przypadku części pozycji potwierdzają przyjęcie błędnych założeń, co do sposobu wykonania zamówienia. Z ogólnych wyjaśnień wynika, że zlokalizowanie głównej bazy w Żernikach Wrocławskich stanowi czynnik optymalizacyjny „Zlokalizowanie głównej bazy operacyjnej, magazynowej i logistycznej wykonawcy w miejscowości Żerniki Wrocławskie stanowi czynnik optymalizujący i redukujący koszty stałe. Wykorzystanie bliskości głównych węzłów dróg szybkiego ruchu (autostrada A4, oraz bezpośrednie połączenie z drogą

ekspresową S3) obniża koszty logistyczne, czasy mobilizacji brygad roboczych oraz koszty transportu materiałów masowych". Jednocześnie poza tymi ogólnymi twierdzeniami wykonawca w żaden sposób nie udokumentował wpływu tej lokalizacji na koszty wykonania zamówienia. Co więcej odległość bazy od miejsca realizacji zamówienia to około 180 km z przejazdem po A4 i S3. Wykonawca wskazał, że posiada w pełni zamortyzowany sprzęt. „W obszarze kosztów sprzętowych uwzględniono istotny z punktu kosztów realizacji zamówienia fakt posiadania przez wykonawcę lub jego kontrahentów (podwykonawców) własnego, w dużej mierze w pełni zamortyzowanego parku maszynowego. Koszty sprzętowe własnego sprzętu w kalkulacjach obejmują zatem wyłącznie bieżące zużycie paliwa, płynów eksploatacyjnych, regulamy serwis, ubezpieczenia komunikacyjne oraz zaktualizowane stawki państwowych opłat drogowych. Niewątpliwym atutem jest posiadanie w pełni zamortyzowanego sprzętu do zapewnienia ustawienia oznakowania zabezpieczającego brygady robocze. Z kolei w przypadku realizacji części usług, koszty pracy sprzętu należące do podwykonawców zostały skalkulowane w przedłożonych przez nich ofertach.”, a w rzeczywistości sprzętem tym posługiwał się również w wyjaśnieniach dla drogi ekspresowej S3 dla dwóch części (III i IV). Wykonawca udzielił wyjaśnień dotyczących ceny oferty, jednakże w ocenie Zamawiającego wyjaśnienia potwierdzają, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia i w związku z tym ceny jednostkowe w pozycjach: Grupy prac nr 1 – 5.1, Grupy prac nr 2 – 2.1, Grupy prac nr 8 – 7.1, 9.1, Grupy prac nr 10B – 1.1, 1.2. i Grupy prac nr 11 – 1.1 są zaniżone w stosunku do przedmiotu zamówienia. Koszty tych pozycji zostały określone nieadekwatnie do wymagań określonych w SWZ.

Jednocześnie Zamawiający wskazał, że treść oferty Konsorcjum 4V jest niezgodna z treścią SWZ w następującym zakresie:

- 1) z załącznikiem nr 4 do OPZ – SST Nr 05.03.15c „Likwidacja spękań podłużnych i poprzecznych nawierzchni bitumicznej,
 - 2) z załącznikiem nr 4 do OPZ – SST Nr 06.03.02a „Remont, uzupełnienie ubytków w poboczach”,
 - 3) z załącznikiem nr 4 do OPZ – SST Nr 10.10.01r „Zbieranie i wywóz padłych zwierząt”,
 - 4) z załącznikiem nr 4 do OPZ – SST Nr 09.01.03a „Koszenie traw i usuwanie chwastów”,
 - 5) z załącznikiem nr 4 do OPZ – SST Nr 66.01.00 „Zimowe utrzymanie dróg”,
 - 6) z załącznikiem nr 4 do OPZ – SST Nr 10.10.01z „Zarządzanie kontraktem”, Istotnymi Postanowieniami Umowy (Tom I SWZ, „IPU”), Instrukcją dla Wykonawców (Tom I SWZ, „IDW”) i niespójna z przedłożonymi wyjaśnieniami, w tym, że:
 - 6.1) Wykonawca w swoich wyjaśnieniach wskazuje na istotność (kluczowość) pozycji jako procesu logistyczno-operacyjnego, jednocześnie wykonawca wskazał, że uwzględnił specyfikę odcinków DK27 (37+917 – 58+807) oraz DK32 (węzeł S3 do km 89+945), w wyjaśnieniach nie wskazał jednak wymaganego w OPZ odcinka – DK32 od km 46+087 do km 62+891,
- Ponadto w wyjaśnieniach dla Grupy prac nr 11 Zarządzanie Kontraktem, w ramach której realizowane jest podejmowanie padłych zwierząt do 25 kg, brak jest wskazania gromadzenia zwierzyny w chłodniach i następnie transport do miejsca utylizacji – Grupa prac nr 11 nie wyszczególniono kosztów chłodni, kosztów jej utrzymania, kosztów opłat eTOLL itp.
- 6.2) Wyjaśnienia wskazują, iż przyjęto lokalizację Punktu Obsługi Kontraktu niezgodnie z wymaganiami.
 - 6.3) W wycenie nie uwzględniono kosztów podatków od udostępnianych nieruchomości, z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w obiektach udostępnianych przez Zamawiającego.
 - 6.4) Treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie wymogu obowiązku zatrudnienia personelu na podstawie stosunku pracy.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

W sprawie o sygn. akt KIO 2737/26 Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 1B odwołania na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy PZP, albowiem Odwołujący SAFEROAD w piśmie z dnia 29 czerwca 2026 r. cofnął odwołanie w zakresie tego zarzutu. Natomiast w zakresie pozostałych zarzutów obydwu odwołań Krajowa Izba Odwoławcza w dniu 29 czerwca 2026 r. przeprowadziła rozprawę i po zapoznaniu się z pisemnymi i ustnymi stanowiskami stron oraz uczestników postępowania odwoławczego rozpoznała w sposób merytoryczny oba wniesione odwołania i uznała, że nie zasługują one na uwzględnienie.

W zakresie sprawy o sygn. akt KIO 2737/26:

Odwołujący SAFEROAD zarzucił Zamawiającemu w złożonym środku ochrony prawnej naruszenie następujących przepisów prawa:

- art. 224 ust. 1 ustawy PZP, zgodnie z którym 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,
- art. 224 ust. 6 ustawy PZP, który stwierdza, że 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,
- art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia,
- 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.

Na podstawie argumentacji podniesionej w pismach stron i uczestnika postępowania oraz przedłożonych dowodów Krajowa Izba Odwoławcza uznała w odniesieniu do zarzutów nr 1 odwołania, że w ofercie wykonawcy ZABERD nie wystąpiły zarzucane przez Odwołującego SAFEROAD przypadki niezgodności oferty z warunkami zamówienia:

1) w zakresie zarzutu nr 1A odwołania odnoszącego się do niezgodności zaoferowanego świadczenia w poz. 7.3 Grupy prac nr 6 – Oznakowanie z pkt 2.4.4 i 07.01.01 SST oraz niespełniania wymaganych parametrów odbłaskowości oznakowania poziomego w nocy Izba podzieliła argumentację Zamawiającego, że w dokumentacji zamówienia brak jest jakiegokolwiek wymagania nakazującego stosowanie 0,4 kg/m², przyjęte przez wykonawcę ZABERD dozowanie 0,3 kg/m² stanowi dopuszczalny element technologii wykonawcy, wynikający m. in. z jego wiedzy i doświadczenia, jednocześnie Odwołujący nie wykazał, aby przy takim dozowaniu niemożliwe było osiągnięcie wymaganych parametrów, natomiast sama dokumentacja zamówienia bardziej koncentruje się na efekcie końcowym (RL), a nie na sposobie jego osiągnięcia,

2) w zakresie zarzutu nr 1C odwołania odnoszącego się do niezgodności zaoferowanego świadczenia w poz. 8.14 Grupy prac nr 8 – Estetyka z pkt 09.01.02a SST Izba uznała, że zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż opiera się na błędnej interpretacji oferty wykonawcy ZABERD oraz pominięciu sposobów klasyfikacji obwodu pnia sadzonek w branży szkółkarskiej, Izba zauważa, że obwód pnia drzewa ma z natury rzeczy charakter szacunkowy, albowiem różna jest grubość pnia drzewa w zależności od wysokości, podawany obwód mieści się w konkretnym przedziale klasy wielkości, a nie jest wskazywany jako dokładna liczba, a ponadto Izba uznała, że dołączona do wyjaśnień wykonawcy ZABERD faktura wystawiona przez firmę PUH NANA Waldemar Niewiadomski ma charakter przykładowy i dowodzi, że wykonawca w tej cenie jest w stanie nabyć sadzonki drzew na potrzeby przedmiotowego zamówienia,

3) w zakresie zarzutu nr 1D odwołania odnoszącego się do niezgodności zaoferowanego świadczenia w Grupie prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem z pkt 17.3 IDW z powodu braku uwzględnienia przez wykonawcę ZABERD całkowitych kosztów wykonania Grupy prac nr 11 ze względu na alokację części kosztów Grupy prac nr 11 do kosztów Grupy prac nr 10 – Zimowe Utrzymanie Dróg, Izba uznała, że zarzut ten opiera się na błędnym założeniu co do pełnego rozdzielenia czynności objętych Grupą prac nr 11 i Grupą prac nr 10. W ocenie Izby z zapisów SST wynika nakładanie się i współwystępowanie czynności w ramach obydwu grup prac, z uwagi na to, że jest ten sam personel w postaci Zespołu ds. Utrzymania Dróg, Kierownika ds. Utrzymania, dyżurnych i patroli, natomiast realizacja zadań w ramach obydwu grup prac odbywa się z wykorzystaniem tego samego Punktu Obsługi Kontraktu i całodobowo.

W związku z tym brak było podstaw do nakazywania Zamawiającemu odrzucenia oferty tego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP.

W odniesieniu do zarzutu nr 2 odwołania dotyczącego naruszenia art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP Izba przeanalizowała wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez wykonawcę ZABERD w dniu 30 marca 2026 r. i nie stwierdziła, że są one niedostateczne w kontekście żądań wyartykułowanych w wezwaniu wystosowanym przez Zamawiającego w dniu 23 marca 2026 r. Jednocześnie Odwołujący nie zaprezentował żadnych dowodów na okoliczność tego, że wycena którejkolwiek z pozycji kosztorysowych została przez wykonawcę ZABERD w sposób istotny zaniżona. Samo kwestionowanie aktualności części cenników załączonych do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w ocenie Izby nie jest wystarczające i nie może świadczyć o tym, że wykonawca nie jest w stanie zakupić towary czy usługi po niższej cenie ze względu na swoje indywidualne kontakty biznesowe i uwarunkowania prowadzenia działalności.

Mając powyższe na uwadze zarzut nr 2 nie zasługiwał na uwzględnienie.

Izba oddaliła również zarzut nr 3 odwołania (ewentualny) dotyczący naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy PZP. W ocenie Izby nie ma podstaw do wezwania wykonawcy ZABERD do złożenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie kalkulacji stawki roboczogodziny w Grupie prac nr 11. Wbrew twierdzeniom odwołania z Tabeli wyliczeń stawki roboczogodziny 2026 wynika, że wykonawca ZABERD objął kalkulacją również takie czynniki wpływają na wysokość stawki roboczogodziny jak zwolnienia lekarskie, urlopy czy dodatki za pracę w nocy. Natomiast dostrzeżone „nieścisłości” w kalkulacji wykonawcy ZABERD wynikają nie z jego błędów czy pominięcia niektórych elementów mających wpływ na wycenę stawki roboczogodziny, lecz z odmiennych założeń kalkulacyjnych przyjętych przez Odwołującego. Biorąc pod uwagę powyższe Izba nie znalazła również podstaw do uwzględnienia zarzutu ewentualnego odwołania.

W zakresie sprawy o sygn. akt KIO 2812/26:

Odwołujący V4 zarzucił Zamawiającemu w swoim odwołaniu naruszenie następujących przepisów ustawy PZP:

- art. 7 pkt 29 ustawy PZP, który stanowi, że ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o warunkach zamówienia – należy przez to rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego,
- art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, 2) przejrzysty, 3) proporcjonalny,
- art. 223 ust. 1 ustawy PZP, który stanowi, że w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści,
- art. 224 ust. 1 ustawy PZP, który stanowi, że 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,
- art. 224 ust. 5 ustawy PZP, zgodnie z którym obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy,
- art. 224 ust. 6 ustawy PZP, który stwierdza, że 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,
- art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia,
- 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,
- art. 239 ust. 1 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia,
- art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP, zgodnie z którym niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone – podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

W odniesieniu do odwołania wniesionego przez Konsorcjum V4 Izba oddaliła odwołanie przede wszystkim z tego względu, że Odwołujący V4 nie objął swoim odwołaniem wszystkich przypadków niezgodności jego oferty z warunkami zamówienia, które wytknął mu Zamawiający w decyzji z dnia 29 maja 2026 r. o odrzuceniu jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP. W tym przypadku chodzi o pkt 6.4 decyzji o odrzuceniu oferty Konsorcjum V4 (str. 18), gdzie Zamawiający zarzucił, że treść oferty Konsorcjum V4 jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie wymogu obowiązku zatrudnienia personelu na podstawie stosunku pracy, tj. pkt 6.3 IDW który odsyła do innych postanowień SWZ (w tym IPU i OPZ). Z kolei druga z pominiętych według Zamawiającego w odwołaniu niezgodności oferty Konsorcjum V4 z warunkami zamówienia, tj. to że Odwołujący w swoich wyjaśnieniach miał przyznać, że nie uwzględnił w wycenie wymaganego odcinka DK32 od km 46+087 do km 62+891 stanowi nadinterpretację wyjaśnień Odwołującego, gdyż ten na str. 17 swoich wyjaśnień napisał jedynie, że „*kalkulując cenę w Grupie 11, uwzględnił specyfikę odcinków DK27 (od km 37+917 do km 58+807) oraz DK32 (węzeł z S3 do km 89+945), które charakteryzują się zróżnicowanym natężeniem*

ruchu i specyficznymi wymogami w zakresie utrzymania standardów zimowych i bieżących". Nie ma tutaj mowy o intencjonalnym pominięciu jakiegoś odcinka DK przy wycenianiu oferty, lecz jest nawiązanie do specyfiki dwóch innych odcinków dróg krajowych. Niemniej już ze względu na brak odniesienia się przez Odwołującego w odwołaniu do niezgodności z pkt 6.4 decyzji o odrzuceniu oferty Odwołującego z powodu wadliwego, niezgodnego z SWZ sposobu wyceny kosztów pracy zarzut nr 1 odwołania nie mógł zostać uwzględniony, a w konsekwencji całe odwołanie podlega oddaleniu. Jednocześnie Izba weryfikując pozostałe przypadki niezgodności oferty Konsorcjum V4 z warunkami zamówienia, które Zamawiający szczegółowo opisał w swojej decyzji z dnia 29 maja 2026 r., nie stwierdziła naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP w wskazanym zakresie. Mając zatem na uwadze to, że ocena zasadności zarzutu nr 1 odwołania przesądzała o zasadności całego odwołania, Izba wobec stwierdzenia uprawomocnienia się czynności Zamawiającego wskutek braku objęcia odwołaniem i braku odniesienia się w ogóle do jednego z przypadków zarzucanej niezgodności z warunkami zamówienia oddaliła całe odwołanie.

W konsekwencji wszystkie pozostałe zarzuty odwołania należało uznać za niezasadne, tj. zarzut nr 2 odwołania dotyczący naruszenia art. 224 ust. 1, 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 16 ustawy PZP poprzez nadużycie reżimu procedury badania rażąco niskiej ceny przy ocenie zgodności oferty Odwołującego z warunkami zamówienia, zarzut nr 3 odwołania dotyczący naruszenia art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP poprzez sporządzenie wewnętrznie niespójnego uzasadnienia faktycznego i prawnego czynności odrzucenia, zarzut nr 4 odwołania dotyczący naruszenia art. 16 pkt 1-3 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy PZP poprzez dokonanie oceny oferty Odwołującego w sposób wybiórczy, nieproporcjonalny i oderwany od danych porównawczych, zarzut nr 5 odwołania dotyczący naruszenia art. 16 pkt 1-2 ustawy PZP poprzez nierówne i niesymetryczne potraktowanie danych cenowych w ofertach wykonawców, zarzut nr 6 odwołania (ewentualny) dotyczący naruszenia art. 223 ust. 1 w zw. z art. 16 ustawy PZP poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do wyjaśnienia treści oferty w odniesieniu do rzeczywistego zakresu zobowiązania ofertowego oraz zarzut nr 7 odwołania dotyczący naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy PZP poprzez wybór oferty wykonawcy ZABERD jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

Mając powyższe na względzie, oddalenie odwołania w zakresie zarzutu nr 1 z powodu niezaskarżenia przez Konsorcjum V4 wszystkich zarzucanych przez Zamawiającego przypadków niezgodności oferty tego wykonawcy z warunkami zamówienia musiało skutkować oddaleniem wszystkich pozostałych jego zarzutów odwołania jako bezprzedmiotowych.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 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). Z uwagi na niekorzystny dla siebie wynik niniejszego postępowania odwoławczego obaj odwołujący się wykonawcy zostali niezależnie od siebie obciążeni jego kosztami.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....