

WYROK

Warszawa, 10 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolant:

Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie 9 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 15 czerwca 2026 r. przez odwołującego – wykonawcę **AG System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Kraków, KRS 0000260864 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Zarząd Dróg Miasta Krakowa**,

z udziałem przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy **STRABAG Infrastruktura Południe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Wrocław, KRS 0000116077

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 10.000 zł 00 gr. (dziesięć tysięcy złotych).

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

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 2869/26

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Zarząd Dróg Miasta Krakowa w trybie przetargu nieograniczonego na *budowę przystanków autobusowych przy skrzyżowaniu ul. Orlińskiego i ul. Stella-Sawickiego* (nr postępowania: 12/III/2026), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 03.04.2026 r., 2026/BZP 00185657/01, wobec wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 08.06.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy AG System Sp. z o.o. z/s w Krakowie (KIO 2869/26).

O wynikach oceny ofert i wyborze oferty najkorzystniejszej zamawiający poinformował wykonawców 09.06.2026 r.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

- 1)** art. 223 ust. 2 pkt 3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 Pzp poprzez nieuprawnione poprawienie oferty STRABAG jako rzekomych innych omyłek polegających na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, mimo że poprawione pozycje kosztorysowe, w tym pozycja 01.01.0170 branży drogowej, pozycja 03.0020 branży oświetlenia ulicznego oraz pozycja 01.0110 zabezpieczenia sieci Tauron, dotyczyły elementów treści oferty, a ich korekta prowadziła do uzupełnienia lub zmiany zakresu świadczenia zaoferowanego przez STRABAG;
- 2)** art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 223 ust. 2 pkt 3 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty STRABAG, mimo że kosztorys ofertowy tego wykonawcy był niezgodny z swz i przedmiarami robót, w szczególności w zakresie pozycji 01.01.0170 branży drogowej, pozycja 03.0020 branży oświetlenia ulicznego oraz pozycja 01.0110 zabezpieczenia sieci Tauron;
- 3)** art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 253 ust. 1 Pzp poprzez wybór oferty STRABAG jako najkorzystniejszej, mimo że oferta ta powinna zostać odrzucona, ewentualnie nie powinna zostać uznana za prawidłowo zbadaną w zakresie rażąco niskiej ceny.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania, nakazanie unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienia czynności poprawienia oferty STRABAG w zakresie pozycji 01.01.0170 branży drogowej, pozycja 03.0020 branży oświetlenia ulicznego oraz pozycja 01.0110 zabezpieczenia sieci Tauron, nakazanie odrzucenia oferty STRABAG na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, ewentualnie nakazanie powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym ponownej oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z dowodami oraz skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

W uzasadnieniu odwołujący wskazał na uchybienia dotyczące pozycji kosztorysowych i dokonaną przez zamawiającego korektę, co ma prowadzić do naruszenia przepisów wskazanych w zarzutach odwołania.

W pozycji 01.01.0170 (branża drogowa) zamawiający zmienił wartość z kwoty dodatniej 462,68 zł na kwotę ujemną „-462,68 zł”, dokonując korekty ceny całkowitej oferty. W kosztorysie branży oświetlenia ulicznego w poz. 03.0020 zamawiający uzupełnił opis robót odpowiadający poz. 3.2 przedmiaru. W kosztorysie dotyczącym zabezpieczenia sieci Tauron poz. 01.0110 zamawiający zastąpił opis pozycji „Zagęszczenie nasypów, ubijakiem mechanicznym, grunt sypki kategorii I-II” na opis odpowiadający poz. 1.11 przedmiaru „Wywóz samochodami samowyładowczymi do 1 km, grunt kategorii III – wysypisko Barycz”.

Odwołujący podkreślał znaczenie kosztorysu ofertowego, który służyć ma rozliczeniu robót. Prawidłowe opisanie pozycji kosztorysowych i ich zgodność z przedmiarem miały istotne znaczenia dla określenia zakresu świadczenia wykonawcy. Niezgodność dotycząca zakresu świadczenia nie może być usuwana po terminie składania ofert przez dopisanie albo podmianę opisu pozycji kosztorysowej. Czynność taka przekracza granice art. 223 ust. 2 pkt 3 Pzp, nie może bowiem prowadzić do zastąpienia woli wykonawcy wolą zamawiającego.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca STRABAG Infrastruktura Południe Sp z o.o.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie (pismo z 22.06.2026 r.).

Zamawiający uzasadniał dokonane korekty tym, że nie prowadziły one do zmiany pierwotnego oświadczenia woli wykonawcy, a jedynie doprowadziły ofertę do stanu zgodności z dokumentami zamówienia. Zamawiający uznał, że wystąpiła inna omyłka polegająca na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, podlegająca poprawieniu na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 Pzp. Wykonawca zastosował błędny znak krotności (dodatni zamiast ujemnego), co zniekształciło wynik finansowy pozycji. Z dokumentów zamówienia jednoznacznie wynikało, że pozycja ta ma pomniejszać wartość (krotność -2). Poprawienie treści doprowadziło do dostosowania oferty do narzuconego w swz algorytmu. Zamawiający zakwalifikował jako inną omyłkę brak opisu pozycji przy zachowaniu właściwego numeru i wyceny, uzupełnienie opisu nie zmieniało zobowiązania, a jedynie uporządkowało treść dokumentu. Zamawiający uznał, że uprawniony był również do korekty opisu pozycji z błędnie wskazanego przy cenie jednostkowej odpowiadającej cenie za realizację typu prac – wywóz na wysypisko Barycz.

Zamawiający wskazał, że odwołujący nie podniósł żadnych konkretnych zarzutów ani okoliczności w odniesieniu do wskazanego w odwołaniu zarzutu zaniechania odrzucenia oferty ewentualnie, że nie powinna zostać uznana za prawidłowo zbadaną w zakresie rażąco niskiej ceny

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2026 r., poz. 793), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Zamawiający opisał przedmiot zamówienia za pomocą projektowanych postanowień umowy (PPU) – załącznik nr 2 do swz, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiOR) – załącznik nr 8 do swz, dokumentacji projektowej – załącznik nr 9 oraz przedmiaru robót – załącznik nr 10 do swz.

Wykonawca zobowiązany był dołączyć do oferty kosztorys ofertowy sporządzony na podstawie załączonych przedmiarów robót. *Kosztorys powinien zawierać cenę jednostkową i wartość do każdej pozycji, dla której została określona w przedmiarze ilość jednostek (cz. 8 lit. j swz).*

Zgodnie z § 6 PPU wynagrodzenie należne wykonawcy nie przekroczy kwoty brutto wskazanej w umowie, rozliczone zostanie na podstawie ilości wykonanych i odebranych robót, na podstawie kosztorysu powykonawczego według niezmiennych cen określonych w kosztorysie ofertowym stanowiącym załącznik nr 2 do umowy. Wykonawca wystawi fakturę VAT na podstawie protokołu odbioru końcowego. Zamawiający nie przewidział fakturowania częściowego.

W formularzu oferty wykonawcy wskazywali cenę całkowitą brutto obejmującą realizację całego zamówienia, ze wskazaniem stawki podatku VAT (załącznik nr 1 do swz).

W postępowaniu złożonych został sześć ofert: AG System Sp. z o.o. (cena 5.193.333,06 zł), Strabag Infrastruktura Południe Sp. z o.o. (4.831.672,62 zł), Citybruk Skopek sp.k. (6.725.659,13 zł), F.H.U. Wanta Piotr Zębol (5.797.887,00 zł), SARIVO Infrastruktura Sp. z o.o. (5.416.064,87 zł), Interviatech Sp. z o.o. (5.822.268,02 zł).

Zamawiający poinformował wykonawcę STRABAG o korekcie pozycji kosztorysowych pismem z 15.05.2026 r. Poprawie na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy podlegały trzy pozycje kosztorysowe:

- branża drogowa, poz. 01.01.070 – błąd wartości netto – winno być krotność -2, tj. w miejsce 462,68 zł zamawiający wpisał „-462,68 zł) i dokonał korekty wartości kosztorysu na 2.346.330,96 zł;
- oświetlenie uliczne, poz. 03.0020 – brak opisu pozycji – zamawiający wpisał „Badania i pomiar instalacji uziemiającej piorunochronnej i skuteczności zerowania, uziemienie ochronne lub robocze”;
- zabezpieczenie sieci Tauron, poz. 01.0110 – błąd opisu pozycji – jest „zagęszczenie nasypów ubijakiem mechanicznym, grunt sytki kategorii I-II”, winno być „Wywóz samochodami samowyładowczymi do 1 km, grunt kategorii III – wysypisko Barycz”.

Po korekcie wartość oferty STRABAG wyniosła netto 3.927.263,76 zł/brutto 4.830.534,42 zł.

Wykonawca nie zakwestionował korekty, co oznaczało, że wyraził zgodę (zgodnie z treścią informacji).

20.05.2026 r. zamawiający wezwał STRABAG do wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

9.06.2026 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej – wykonawcy STRABAG Infrastruktura Południe Sp. z o.o.

Izba oddala odwołanie.

Na wstępie Izba wskazuje, że zarzuty w odwołaniu objęte uzasadnieniem faktycznym i prawnym miały wyłącznie odniesienie do oceny czynności zamawiającego polegającej na poprawieniu omyłek w treści kosztorysu sporządzonego przez STRBAG w oparciu o art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy. Zarzuty dotyczące oceny wyjaśnień, jakie złożył STRABAG w odniesieniu do ceny oraz skuteczności objęcia tych wyjaśnień tajemnicą przedsiębiorstwa nie zostały w żaden sposób rozwinięte i omówione ze wskazaniem uzasadnienia naruszenia jakiego miałyby się dopuścić zamawiający. Nie były zatem możliwe do rozpoznania merytorycznego.

W odniesieniu do zarzutów związanych z dokonaną korektą treści kosztorysu STRABAG Izba oddaliła odwołanie.

Odwołujący wykazywał, że korekta kosztorysu ofertowego miała wykraczać poza granice dopuszczone treścią art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy, na podstawie którego zamawiający dokonuje poprawienie innych omyłek polegających na niezgodności treści oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujących istotnych zmian w treści oferty.

Zasadniczo Izba podzieliła ocenę zamawiającego stwierdzonych niezgodności w treści oferty STRABAG, które pozwalały na ich korektę w oparciu o przepis art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy. W szczególności Izba uznała, że zmiana w pozycjach kosztorysowych nie prowadziła do istotnej zmiany treści oferty i miała charakter porządkujący, do czego prowadziła analiza treści dokumentacji postępowania. Przede wszystkim należy podkreślić, że z punktu widzenia zapisów PPU znaczenie dla rozliczenia kontraktu mają ceny jednostkowe, a te nie uległy zmianie w wyniku dokonanych korekt. Kosztorys ofertowy odpowiadał wymaganiu z cz. 8 lit j swz - *Kosztorys powinien zawierać cenę jednostkową i wartość do każdej pozycji, dla której została określona w przedmiarze ilość jednostek*. Wykonawca przygotował kosztorys uwzględniający wszystkie pozycje przedmiarów, jednostki przypisane tym pozycjom i ceny, których zmiany nie dotyczyły. Brakujące opisy pozycji nie prowadziły do stwierdzenia, że zakres świadczenia objęty wyceną nie uwzględnia całości prac objętych przedmiarem, a tym samym korekta oświadczenia miała wyłącznie charakter porządkowy. Wyjaśnienia złożone na rozprawie przez STRABAG wskazywały na logiczne wytłumaczenie powstania niezgodności wynikające wyłącznie z błędu redakcyjnego pozycji, które zachowywały zgodność z przedmiarami tak co do kolejności jako i zasadniczych podstaw wyceny (jednostki i ilości). Powyższe w ocenie składu orzekającego prowadziło do logicznego wniosku, że podstawą sporządzonego kosztorysu są wszystkie pozycje z przedmiaru, co pozwalało na korektę treści kosztorysu przyjmując, jako właściwy opis pozycji z przedmiaru. Co do ilości krotności wyrażonej kwotą ujemną, również powtórzoną w opisie pozycji, korekta oświadczenia miała wyłącznie charakter porządkujący i korygujący błąd wykonawcy, który nie wynikał z braku uwzględnienia pozycji objętej przedmiarem, ale braku uwzględnienia skutku dla obliczenia ceny wskaźnika wyrażonego wartością ujemną.

W świetle powyższego Izba nie podzieliła zasadniczej tezy odwołującego, że zmiany prowadzić miały do zmiany zakresu świadczenia objętego pierwotnie treścią zobowiązania wykonawcy. Zamawiający posiadał wystarczające dane pozwalające na korektę niezgodności z treścią dokumentacji, tj. przedmiarów, której źródłem była sama dokumentacja. Składając ofertę wykonawca nie był uprawniony do modyfikacji pozycji przedmiarowych, a tym samym oświadczenie

samemu wykonawcy sprowadzało się do samej wyceny pozycji. Należy ponownie wskazać, że wykonawca zachował kolejność pozycji, ich obmiary i jednostki, co faktycznie wskazywało na objęcie zobowiązaniem wykonania całości prac wycenionych na podstawie przedmiarów.

W tej sytuacji nie budziło zastrzeżenia zastosowanie przepisu art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy, który pozwalał na doprowadzenie do zgodności treści oferty z rzeczywistym zamiarem wyceny całości prac stanowiących przedmiot zamówienia.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust 2 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis i obciążyła nimi odwołującego.

Przewodnicząca:.....