

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Anna Wojciechowska

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 13 lipca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 czerwca 2026 r. przez **wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Trakcja System sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu** w postępowaniu prowadzonym przez **zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie** przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – **wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: Pomorskie Przedsiębiorstwo Mechaniczno-Torowe sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku oraz TRANSKOL sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach**

przy udziale uczestnika po stronie odwołującego – **wykonawcy Swietelsky Rail Polska sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie**

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Trakcja System sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu i

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Trakcja System sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego oraz kwotę 85 zł 00 gr (osiemdziesiąt pięć złotych zero groszy) tytułem opłat skarbowych od pełnomocnictwa zamawiającego,

2.2. zasądza od wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Trakcja System sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu na rzecz zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie kwotę 3685 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset osiemdziesiąt pięć złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz opłat skarbowych od pełnomocnictw.

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 2627/26

Uzasadnienie

Zamawiający – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2024 r., poz. 1320 z późn. zm. – dalej „ustawa pzp”), pn. „Opracowanie projektu wykonawczego i wykonanie robót budowlanych na odcinku LOT B1_1 Sitkówka Nowiny – Miąsowa (bez stacji) od km 196,095 do km 218,129 w ramach projektu inwestycyjnego pn.: „Prace na linii kolejowej nr 8 na odcinku Skarżysko – Kamienna – Kielce - Kozłów”, Etap II: odcinek Sitkówka Nowiny – Kozłów”, numer postępowania 9090/IREZA3/05570/05082/25/P. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 listopada 2025 r., numer publikacji ogłoszenia: 748862-2025, numer wydania: Dz. U. S: 218/2025.

W dniu 1 czerwca 2026 r. odwołanie wnieśli wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: PORR S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Trakcja System sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu – dalej Odwołujący. Odwołujący wniósł odwołanie wobec czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: Pomorskie Przedsiębiorstwo Mechaniczno-Torowe sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku oraz TRANSKOL sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach – dalej Przystępujący lub Konsorcjum PPMT, oraz zaniechania odrzucenia oferty tego Wykonawcy.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy pzp w zw. z art. 224 ust. 4 i 5 ustawy pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy pzp przez uznanie, że oferta Konsorcjum PPMT nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia i w konsekwencji jej wybór jako oferty najkorzystniejszej, podczas gdy Konsorcjum PPMT nie

wykazało, że złożona przez nie oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, nie udzieliło wyjaśnień w wyznaczonym terminie, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, a zatem winna podlegać odrzuceniu.

2. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy pzp przez bezzasadne stwierdzenie, że oferta Konsorcjum PPMT nie podlega odrzuceniu, podczas gdy jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

3. art. 239 ustawy pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy pzp oraz w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz 224 ust. 6 ustawy pzp przez wybór oferty Konsorcjum PPMT jako oferty najkorzystniejszej, pomimo że oferta ta powinna podlegać odrzuceniu jako niezgodna z warunkami zamówienia oraz zawierająca rażąco niską cenę.

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

1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,

2) przeprowadzenia ponownego procesu badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu, w tym odrzucenie oferty Konsorcjum PPMT w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 5 i 8 ustawy pzp.

W dniu 18 czerwca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania przedstawiając uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska.

W dniu 18 czerwca 2026 r. pismo procesowe złożył również Przystępujący PPMT wnosząc o oddalenie odwołania i przedstawiając swoje stanowisko w sprawie.

W dniu 13 lipca 2026 r. pismo procesowe z dalszym stanowiskiem w sprawie złożył Odwołujący wnosząc o uwzględnienie odwołania.

Izba ustaliła, co następuje:

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

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

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Zamawiającego zgłosili skuteczne przystąpienie wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia w Konsorcjum firm: Pomorskie Przedsiębiorstwo Mechaniczno-Torowe sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku oraz TRANSKOL sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach.

Do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego, zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Odwołującego zgłosił skuteczne przystąpienie wykonawcy Swietelsky Rail Polska sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie.

Do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego w dniu 5 czerwca 2026 r., zachowując termin ustawowy zgłosił przystąpienie podmiot SKANSKA Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie.

Pismem z dnia 9 lipca 2026 r. Zamawiający złożył opozycję przeciw przedmiotowemu przystąpieniu SKANSKA S.A., wnosząc o jej uwzględnienie wobec braku wykazania przez SKANSKA S.A. interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Odwołującego - wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. oraz Trakcja System sp. z o.o. Zamawiający wskazał: „W dniu 22 maja 2026r. Zamawiający poinformował wykonawców biorących udział w postępowaniu o wyborze oferty najkorzystniejszej poprzez Platformę Zakupową. Jednocześnie m.in. oferta SKANSKA S.A. została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP. SKANSKA S.A. nie wniosła odwołania na dokonanej przez Zamawiającego czynności odrzucenia jej oferty. Bezsprzecznie zatem SKANSKA S.A. ostatecznie utraciła status wykonawcy w niniejszym postępowaniu, nie zaskarżyła bowiem odrzucenia złożonej oferty i tym samym pozbawiła się możliwości korzystania ze środków ochrony prawnej przysługujących wykonawcom zgodnie z PZP, tak samo jak pozbawiła się możliwości uczestniczenia w postępowaniu odwoławczym. W ocenie Zamawiającego już sam ten fakt jest wystarczający do uwzględnienia opozycji Zamawiającego co do przystąpienia przez tę Spółkę do odwołania (por. wyrok KIO z dnia 28.08.2024 r., sygn. akt: KIO 2767/24, LEX nr 3816078). W sytuacji, gdy SKANSKA S.A. sama nie zaskarżyła decyzji Zamawiającego o odrzuceniu jej oferty, nie jest możliwe skuteczne

zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie wykonawcy, który to odwołanie wniósł. SKANSKA S.A. nie posiada bowiem interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść - wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: PORR S.A. oraz Trakcja System sp. z o.o. Należy mieć bowiem na względzie, że ewentualne pozytywne dla Odwołującego rozstrzygnięcie Izby nie będzie wywierało bezpośrednich skutków w odniesieniu do sytuacji SKANSKA S.A. Spółka ta nie odniesie bowiem żadnej korzyści w razie rozstrzygnięcia odwołania na korzyść strony, do której przystąpiła (por. wyrok KIO z dnia 18 maja 2017r., sygn. akt: KIO 914/17)."

Izba postanowiła uwzględnić opozycję Zamawiającego. W zgłoszonym przystąpieniu SKANSKA S.A. wskazała „Przystępujący wskazuje, że ma interes w rozstrzygnięciu w powyższym zakresie na korzyść Odwołującego, gdyż jest wykonawcą, który ubiega się o udzielenie zamówienia w szerokim jego rozumieniu. KIO 74/18 „wykonawcy mogą mieć interes w dążeniu do wykluczenia wszystkich wykonawców biorących udział w danym postępowaniu, aby umożliwić sobie ubieganie się o dane zamówienie w nowym postępowaniu. Pod pojęciem interesu w uzyskaniu danego zamówienia, zdaniem Izby należy rozumieć interes w zawarciu umowy na konkretny przedmiot zamówienia, nie ma wówczas znaczenia, czy wykonawca dąży do uzyskania tego zamówienia w bieżącym, czy w przyszłym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Bowiem jak długo się o nie ubiega i dąży do zawarcia umowy, to posiada interes i może dążyć do wyeliminowania wszystkich wykonawców i unieważnienia postępowania, tak aby móc wystartować w nowym postępowaniu.” KIO 1609/18, Izba powołała się na wyrok TSUE w sprawie C-689/13. Opierając się na interpretacji Trybunału, uznała iż pojęcie interesu w uzyskaniu danego zamówienia musi być wykładane w ten sposób, że dane zamówienie publiczne nie oznacza konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale odpowiada definicji zamówienia publicznego wyrażonej w art. 2 pkt 13 Pzp, tj. należy przez to rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem KIO interes Przystępującego w przystąpieniu do postępowania odwoławczego wyraża się już w samym zainteresowaniu wynikiem decyzji odwoławczej (np. wyrok z 20.01.2014, sygn. akt KIO 5/14).”

Zgodnie z art. 525 ust. 1 ustawy pzp: „1. Wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego w terminie 3 dni od dnia otrzymania kopii odwołania, wskazując stronę, do której przystępuje, i interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje.”

Izba zauważyła, że w dniu 22 maja 2026 r. Zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty Skanska S.A. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy pzp. Izba ustaliła, co zostało potwierdzone przez Skanska S.A. na posiedzeniu, że w odpowiednim terminie, tj. do dnia 1 czerwca 2026 r. nie odwołał się od decyzji o odrzuceniu jego oferty z postępowania, a więc czynność odrzucenia oferty Skanska S.A. stała się ostateczna. Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego zostało zgłoszone w dniu 5 czerwca 2026 r. Niewątpliwie więc w dniu zgłoszenia przystąpienia Skanska S.A. nie był już wykonawcą w postępowaniu. W myśl art. 7 pkt 30 ustawy pzp za wykonawcę należy uznać osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Krąg podmiotów posiadających status wykonawcy może zmienić się wraz z przebiegiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a jego posiadanie jest związane z czynnym uczestnictwem takiego podmiotu w kolejnych etapach postępowania. Istotne jest zatem aby korzystając ze środka ochrony prawnej, jakim jest również zgłoszenie przystąpienia („Wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego (...)” – art. 525 ust. 1 ustawy pzp) podmiot zgłaszający przystąpienie posiadał status wykonawcy, gdyż tylko aktywnemu uczestnikowi postępowania przysługuje ochrona prawna polegająca na kwestionowaniu czynności zamawiającego przy jednoczesnej obronie własnej oferty. Na skutek czynności odrzucenia oferty i uprawomocnienia się decyzji Zamawiającego Skanska S.A. utraciła status wykonawcy w postępowaniu. Skanska S.A. nie ma więc interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Odwołującego. Jakkolwiek interes w przystąpieniu jest rozumiany szeroko to nie ma charakteru nieograniczonego i musi pozostawać w powiązaniu z sytuacją w postępowaniu wykonawcy zgłaszającego przystąpienie przejawiającą się w uzyskaniu jakichś korzyści z rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje np. zmiany pozycji w rankingu i dalszej możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia. Skanska S.A. w przystąpieniu wskazała na dążenie do eliminacji wszystkich wykonawców i możliwość ubiegania się o udzielenie zamówienia w kolejnym postępowaniu. Z uwagi na utratę statusu wykonawcy uprawnienie takie nie przysługuje już Skanska S.A., gdyż uwzględnienie odwołania nie zmieni pozycji Skanska S.A. w postępowaniu, którego oferta dalej pozostanie ofertą odrzuconą, która to czynność nie podlega już procedurze odwoławczej. Przepis art. 505 ustawy pzp stanowi implementację do porządku krajowego przepisów dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. 1989, L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 335, s. 31),

tzw. „dyrektywy odwoławczej.” Zgodnie z art. 2a ust. 2 ww. dyrektywy: „Zawarcie umowy w następstwie decyzji o udzieleniu zamówienia objętego zakresem zastosowania dyrektywy 2014/24/UE lub dyrektywy 2014/23/UE nie może nastąpić przed upływem okresu co najmniej 10 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja o udzieleniu zamówienia została wysłana zainteresowanym oferentom i kandydatom, jeśli korzystano z faksu lub środków elektronicznych, lub – jeśli korzystano z innych środków komunikacji – przed upływem okresu albo co najmniej 15 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja o udzieleniu zamówienia została wysłana zainteresowanym oferentom i kandydatom, albo co najmniej 10 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu otrzymania decyzji o udzieleniu zamówienia. Oferentów uważa się za zainteresowanych, jeśli nie zostali jeszcze ostatecznie wykluczeni. Wykluczenie ma charakter ostateczny, jeśli zainteresowani oferenci zostali o nim powiadomieni i jeżeli zostało ono uznane za zgodne z prawem przez niezależny organ odwoławczy lub nie może już podlegać procedurze odwołania.” Jak wskazano w wyroku TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt C-355/15 *Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung GesmbH und Caverion Österreich GmbH przeciwko Universität für Bodenkultur Wien, VAMED Management und Service GmbH & Co. KG in Wien*, Trybunał ten wyraz stanowisko, że: „Należy ponadto zauważyć, że jak wynika z art. 1 ust. 3 i art. 2a dyrektywy 89/665, gwarantuje ona skuteczne środki odwoławcze od nieprawidłowych decyzji wydanych w ramach postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, umożliwiając wykluczonym oferentom zakwestionowanie nie tylko decyzji o wykluczeniu, lecz również, o ile takie odwołanie nie zostało jeszcze rozstrzygnięte, dalszych decyzji, które mogłyby spowodować po jego stronie szkodę w przypadku unieważnienia jego wykluczenia. W tej sytuacji art. 1 ust. 3 tej dyrektywy nie może być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby oferentowi takiemu jak zrzeczenie odmówiony został dostęp do odwołania, w sytuacji gdy należy uznać, że oferent ten został ostatecznie wykluczony w rozumieniu art. 2a ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy. W świetle powyższych uwag na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć, że art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, aby oferentowi wykluczonemu na mocy ostatecznej decyzji instytucji zamawiającej z postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego odmówiono dostępu do umożliwiającego zakwestionowanie zawarcia umowy odwołania od decyzji o udzieleniu odnośnego zamówienia publicznego, jeżeli oferty złożyli tylko ten wykluczony oferent i wybrany oferent, a zdaniem wykluczonego oferenta oferta wybranego oferenta również powinna była zostać odrzucona.” Powyższe nie budzi także wątpliwości w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie, Sądu Zamówień Publicznych. Przykładowo w wyroku z dnia 28 kwietnia 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 10/21 Sąd ten jednoznacznie wskazał, że: *W ocenie Sądu Okręgowego, cel uzasadniający interes tj. potencjalne unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może być zaakceptowany ale tylko w stosunku do takiego uczestnika, który nie został prawomocnie wyeliminowany z postępowania. Ochrona prawna powinna bowiem służyć takiemu uczestnikowi, który może jeszcze zamówienie uzyskać. Reasumując, orzecznictwo, w tym europejskie wskazując na możliwość zaskarżenia przez wyeliminowanego wykonawcę czynności zamawiającego wyboru oferty innego wykonawcy, ogranicza to prawo zaskarżenia wyłącznie do sytuacji, gdy obie czynności (wykluczenia i wyboru oferty) podjęto jednocześnie, a czynności odrzucenia oferty nie stała się prawomocna.* W konsekwencji, wobec braku podważenia decyzji Zamawiającego o odrzuceniu oferty Skanska S.A. podmiot ten utracił status wykonawcy w postępowaniu i tym samym nie ma interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Odwołującego. Z tych powodów Izba uwzględniła opozycję Zamawiającego i uznała nieskuteczność przystąpienia Skanska S.A. do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołanie wraz z załącznikami, odpowiedź na odwołanie wraz z załącznikami, zgłoszenia przystąpienia wraz z załącznikami, pismo procesowe PPMT wraz z załącznikami oraz pismo procesowe Odwołującego wraz z załącznikami.

Izba postanowiła oddalić wniosek Odwołującego o zobowiązanie Zamawiającego do przedstawienia kosztorysu inwestorskiego jako powołany jedynie dla zwłoki. Izba zauważyła, że w odwołaniu Odwołujący nie przedstawił żadnych twierdzeń, które miałyby na celu wykazanie niedoszacowania kwestionowanych pozycji RCO w ofercie Przystępującego przez porównanie z szacowaną wartością zamówienia poszczególnych pozycji. Odwołujący nie wnosił również w odwołaniu o zobowiązanie Zamawiającego do przedstawienia takich kosztorysów, nie przedstawił żadnej argumentacji w tym zakresie, w tym wskazując, że Odwołujący poczynił starania o uzyskanie od Zamawiającego kosztorysów celem podniesienia określonych okoliczności faktycznych. Zdaniem Izby wniosek sformułowany dopiero w piśmie procesowym jest nie tylko spóźniony, ale i niezasadny. Zarzuty odwołania sprowadzają się bowiem do podważania złożonych przez Przystępującego wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w tym próby wykazania niedoszacowania kilku pozycji RCO przez porównanie z cenami zaoferowanymi przez innych wykonawców w postępowaniu oraz z wyceną – opracowaniem własnym Odwołującego przygotowanym w oparciu o ceny ustalone według Sekocenbud za I kwartał 2026. Nadto, jak wskazał Zamawiający na posiedzeniu, a co znajduje potwierdzenie w dokumencie: „Oszacowanie robót” dołączonym do dokumentacji postępowania, szacowanie wartości zamówienia nie opierało się wyłącznie na kosztorysach inwestorskich,

które jak podniósł Zamawiający pozostawały nieaktualne i były datowane na 2022 r., ale również w oparciu o dane rynkowe, w tym dane z wcześniejszych umów i powszechnie stosowane aktualne publikacje. W konsekwencji odroczenie terminu rozprawy celem przedłożenia przez Zamawiającego kosztorysów inwestorskich prowadziłoby wyłącznie do zwłoki w postępowaniu odwoławczym, gdyż dowody pozostają irrelevantne w sprawie, skoro nie stanowiły wyłącznej podstawy szacowania wartości zamówienia. Ponadto, jak już wskazano, w odwołaniu Odwołujący w ogóle do tych wartości się nie odwołuje jako właściwych dla oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Przystępującego. Dlatego wniosek Odwołującego należało oddalić.

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

Odwołanie podlegało oddaleniu.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Szacowana wartość zamówienia: 470 165 092,82 zł netto; zamówienia podobne: 94 033 018,56 zł netto. Łącznie: 564 198 111,38 zł netto.

Zgodnie z Tom I SWZ – IDW:

- „2. KRÓTKI OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

2.1 Przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie oraz wykonanie robót dla dwutorowej linii kolejowej nr 8 na odcinku od km 196,095 do km 218,129.”

- „12. SPOSÓB OBLICZENIA CENY

12.1. Podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu Zamówienia oraz podatek od towarów i usług (nie dotyczy Wykonawców zagranicznych, którzy nie są płatnikami podatku VAT w Polsce). (...)

12.4. Cena ofertowa musi uwzględniać wszystkie wymagania oraz czynności i badania składające się na wykonanie Zamówienia, określone w Programie Funkcjonalno-Użytkowym, w tym roboty tymczasowe i prace towarzyszące konieczne dla wykonania tych robót oraz zakres Opcji na interfejs.

12.5. Wykonawca musi dołączyć do oferty wypełnione Rozbicie Ceny Ofertowej („RCO”). Wykonawca musi wycenić wszystkie pozycje RCO, gdzie zarówno ceny jednostkowe, jak i cena za daną pozycję jest podana z matematycznym zaokrągleniem do dwóch miejsc po przecinku i jest różna od zera.

Każda pozycja RCO powinna zostać wyceniona zgodnie z zakresem w niej opisanym. Nie dopuszcza się wliczania kosztów wykonania jakiegokolwiek pozycji RCO winną pozycję RCO.

12.6. Sumaryczna wartość pozycji RCO dotyczących wykonania dokumentacji projektowej dla wszystkich odcinków wskazanych w Części G – część ogólna RCO nie może przekroczyć 7% wartości oferty netto za wykonanie całości Zamówienia (bez Wynagrodzenia Warunkowego i kosztów komunikacji zastępczej).

12.7. W przypadku niezachowania w ofercie wymagań określonych w pkt 12.5 i w pkt 12.6 oferta zostanie uznana za niezgodną z wymaganiami Zamawiającego określonymi w SWZ i będzie podlegać odrzuceniu.

12.8. Ceną oferty jest suma wartości wszystkich pozycji podanych w wypełnionym RCO, powiększona o podatek VAT.

12.9. Sposób zapłaty i rozliczenia za realizację Zamówienia, określone zostały w Warunkach Umowy stanowiących Tom II SWZ.”

Zgodnie z Tom II SWZ: Warunki Umowy:

- „§ 3. Wynagrodzenie (...)

4. Wynagrodzenie stanowi wynagrodzenie ryczałtowe, w rozumieniu przepisu art. 632 Kodeksu cywilnego, za wykonanie Przedmiotu Umowy, z zastrzeżeniem postanowień § 9 (zmiana wynagrodzenia wynikająca ze zmiany Umowy), § 10 i § 11 (zmiana wynagrodzenia wynikająca z waloryzacji), innych przypadków, kiedy w treści Umowy przewidziano zapłatę za dodatkowy Koszt. Oznacza to, że Wykonawca, poza przypadkami określonymi w Umowie oraz w u.p.z.p., nie może żądać podwyższenia Wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia Umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub Kosztu Robót do zgodnego z Umową i Prawem wykonania całości Przedmiotu Umowy. Wynagrodzenie pokrywa również wartość Robót, w tym Materiałów i Urządzeń w odniesieniu do Robót, Materiałów i Urządzeń, które nie zostały wprost

wyszczególnione i wykazane w Dokumentacji Projektowej, a są konieczne do wykonania Przedmiotu Umowy, a także wszystkie koszty, jakie poniesie Wykonawca bezpośrednio w związku z wykonywaniem Robót, jak również wszystkie koszty pośrednio związane z realizacją przedmiotu Umowy.

5. Wynagrodzenie zawiera wszelkie Koszty związane bezpośrednio i pośrednio z realizacją Przedmiotu Umowy, w tym w szczególności: (...)

6. Wykonawca zapewnia, że podstawą kalkulacji Wynagrodzenia przez Wykonawcę było, m.in. ustalenie zakresu rzeczowego Robót zgodnie z SWZ, na podstawie której Wykonawca przed podpisaniem Umowy, dokonał szczegółowego i kompleksowego oszacowania Robót potrzebnych do kompleksowego wykonania Przedmiotu Umowy.

7. W sytuacji, w której Wykonawca w swych kalkulacjach cenowych nie przewidział wykonania Robót, bez których Przedmiot Umowy nie spełniałby wymagań wynikających z niniejszej Umowy (m.in. jakościowych i technicznych), a których wykonanie wynika z postanowień SWZ, zasad wiedzy technicznej i sztuki budowlanej, Wykonawca zobowiązuje się do wykonania takich Robót na własny koszt, bez możliwości domagania się od Zamawiającego zapłaty jakiegokolwiek dodatkowego wynagrodzenia.

8. Ceny podane w poszczególnych pozycjach wypełnionego przez Wykonawcę RCO nie zawierają podatku od towarów i usług (VAT). Ceny wymienione w poszczególnych pozycjach w RCO są niezmiennie w całym okresie realizacji Umowy, z zastrzeżeniem postanowień § 10 oraz § 11

9. Podstawą ustalenia Wynagrodzenia za poszczególne, wymienione w RCO, elementy Przedmiotu Umowy będą:

1) ceny ujęte w poszczególnych pozycjach RCO;

2) potwierdzone przez Wykonawcę, Inżyniera oraz osobę wyznaczoną przez Zamawiającego zgodnie z Warunkami Odbioru, protokoły Odbioru częściowego, stanowiące załączniki do faktur, wskazujące na kompletne i kompleksowe wykonanie odpowiednio:

a) Dokumentacji Projektowej,

b) albo elementu Robót (na podstawie zaakceptowanej przez Zamawiającego Dokumentacji Projektowej) albo części takiego elementu w przypadku wyrażenia przez Zamawiającego pisemnej zgody, o której mowa w ust. 11, na podział elementów wymienionych w RCO na potrzeby fakturowania;

3) protokolarne potwierdzenie przez Inżyniera zgromadzenia na Terenie Budowy albo terenie lub magazynie uzgodnionym i zaakceptowanym przez Inżyniera w formie pisemnej, wyrobów budowlanych podlegających fakturowaniu;

4) wszelkie kwoty, które mają być dodane jako płatności zaliczkowe i potrącone jako zwroty udzielonej przez Zamawiającego zaliczki.

10. Z zastrzeżeniem rozliczeń dotyczących Materiałów i Urządzeń zgodnie z ust. 21-24, rozliczenie za wykonanie Przedmiotu Umowy odbywać się będzie fakturami częściowymi, za zaakceptowane przez Zamawiającego zakresy Robót wykonanych w danym okresie rozliczeniowym z tym, że dotyczyć będą mogły one tylko:

1) zakończonych i kompletnych elementów wymienionych w RCO, albo

2) poszczególnych pozycji wynikających z zatwierdzonych przez Zamawiającego, zgodnie z ust. 11, podziałów elementów wymienionych w RCO na części, z zastrzeżeniem, iż faktura za wykonaną Dokumentację Projektową stanowiącą zamkniętą całość może być wystawiona dopiero po zaakceptowaniu przez Zamawiającego tej dokumentacji lub jej części oraz wysokość faktury częściowej będzie odpowiadać procentowej wartości wykonanych Robót za zakresy wskazane zgodnie z pkt 1 albo 2.

11. Wykonawca może zgłosić Zamawiającemu propozycję podziału poszczególnych elementów (pozycji) RCO na elementy częściowe, przy czym propozycja Wykonawcy w tym zakresie musi być zgłoszona Zamawiającemu w formie pisemnej, a przy tym może być zgłoszona jednorazowo lub kilkakrotnie w ciągu realizacji Przedmiotu Umowy. Propozycja, o której mowa w poprzednim zdaniu, wymaga pisemnej zgody Zamawiającego. Wykonawca, na wniosek Zamawiającego, zobowiązuje się do podziału RCO na elementy określone przez Zamawiającego. (...)."

Zgodnie z TOM III SWZ: PROGRAM FUNKCJONALNO-UŻYTKOWY (PFU):

- „2. OGÓLNY OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

Realizacja zadania pn. Opracowanie dokumentacji wykonawczej i wykonanie robót budowlanych na odcinku LOT B1-1 Sitkówka Nowiny - Miąsowa (bez stacji) od km 196,095 do km 218,129 realizowanego w ramach projektu pn. Prace na linii kolejowej nr 8 na odcinku Skarżysko Kamienna - Kielce - Kozłów, etap II: odcinek Sitkówka Nowiny - Kozłów prowadzona

będzie w systemie „projekt i budowa” na podstawie Umowy

Przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie oraz wykonanie robót dla dwutorowej linii kolejowej nr 8 na odcinku od km 196,095 do km 218,129

Całość przedmiotu zamówienia obejmuje wykonanie:

- 1) dokumentacji projektowej, budowlanej, zamiennej, wykonawczej, technologicznej i powykonawczej wraz z uzyskaniem zamiennych decyzji administracyjnych, zgód, porozumień, opinii oraz prolongaty uzyskanych uzgodnień, warunków wydanych przez gestorów sieci i infrastruktury niezbędnych do prawidłowego wykonania wszystkich robót budowlanych i realizacji przedmiotu zamówienia;
- 2) wszystkich robót budowlanych zgodnie z zakresem zamówienia na podstawie opracowanej przez Wykonawcę i zatwierdzonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej budowlanej, wykonawczej, o której mowa w ww. pkt 1, oraz wszystkich robót przygotowawczych niezbędnych do wykonania zakresu Umowy oraz wszelkich czynności wymaganych Prawem;
- 3) przeprowadzenie oceny zgodności każdego podsystemu strukturalnego objętego zakresem zamówienia na każdym etapie projektowania, budowy i końcowych prób podsystemu
- 4) zamówienia opcjonalne, zwanego dalej Opcją na interfejs, dotyczącego realizacji zmian w urządzeniach sterowania ruchem kolejowym interfejsów na warunkach określonych w pkt nr 5 PFU pn.: „Przewidywane zmiany w zakresie interfejsów”.

Zamówienie obejmuje zaprojektowanie i wykonanie zakresu branży torowej, peronowej, drogowej, kubaturowej, konstrukcyjno-budowlanej, mostowej, sanitarnej, trakcyjnej, elektroenergetyki nietrakcyjnej, linii potrzeb nietrakcyjnych, sterowania ruchem kolejowym, teletechnicznej, geotechnicznej, hydrotechnicznej, zieleni, ochrony środowiska wraz z usunięciem kolizji. Zamówienie obejmuje również zakres prac objętych Opcją na interfejs, o których mowa w pkt. 5, w zakresie w którym Zamawiający skorzysta z Opcji na interfejs.

Zamawiający zwraca uwagę, iż całość przedmiotu zamówienia powinna być wykonana zgodnie z SWZ, przepisami prawa powszechnie obowiązującego, Regulacjami Zamawiającego, normami, zasadami wiedzy technicznej i sztuki budowlanej.

Wykonawca ma obowiązek zapoznać się z kompletem materiałów przekazanych przez Zamawiającego. Przyjmuje się, że oferent / Wykonawca w ofercie wycenił wszystkie elementy wymienione w projekcie budowlanym oraz wszystkie elementy zamienne i dodatkowe konieczne do poprawnej realizacji zakresu przedmiotu postępowania przetargowego.”

- „3.2.2 Badania obiektów inżynierskich

Dla obiektów, dla których przewidziano remont, przebudowę lub rozbudowę w celu potwierdzenia, że stan konstrukcji nie pogorszył się w stosunku do badań i założeń przyjętych na etapie PB, należy wykonać niezbędne badania materiałowe poszczególnych elementów (nie podlegających wymianie), tj. ustrój nośny i podpory, zgodnie z poniższym wykazem:

1) Ustrój nośny przepustów o konstrukcji żelbetowej:

- wykonanie badań wytrzymałości betonu na ściskanie metodami niszczącymi,
- określenie wartości pH betonu,
- wykonanie badań chemicznych betonu,
- pomiar głębokości skarbonatyzowania betonu,
- wykonanie badań nieniszczących betonu np. sklerometrem w celu określenia jednorodności betonu w ustroju nośnym,
- pomiar rozwarłości rys i pęknięć,
- wykonanie badań Pull-off,
- określenie rodzaju korozji betonu,
- pomiar grubości betonowej otuliny zbrojenia (o ile występuje)
- oraz inne badania niezbędne do określenia stanu technicznego budowli i wykonania obliczeń statyczno-wytrzymałościowych.

2) Ustrój nośny przepustów i mostów o sklepieniu ceglanym lub kamiennym:

- określenie charakterystyk materiałowych – badanie w maszynie wytrzymałościowej próbek pobranych z odwiertów,
- określenie cech materiałowych niezbędnych do obliczeń statyczno-wytrzymałościowych,

– pomiar rozwarości rys i pęknięć,

Wszystkie miejsca w konstrukcji po odwiertach i badaniach należy naprawić materiałem do tego przeznaczonym o parametrach podobnych do badanego elementu obiektu mostowego.

Dla obiektów inżynierskich dla których w niniejszym PFU przewidziano remont Wykonawca w ofercie uwzględni konieczność wykonania przez jednostki badawcze np. IBDiM, ekspertyz technicznych wraz z wykonaniem badań materiałowych. Ekspertyzy zostaną przekazane Inżynierowi i Zamawiającemu przed wykonaniem dokumentacji wykonawczej. Ekspertyzy określą czy dany obiekt spełnia wszystkie normy, przepisy wraz z regulacjami wewnętrznymi Zamawiającego dla prowadzenia ruchu kolejowego zgodnie z parametrami określonymi w pkt. 3.1 PFU.”

- „3.3.1 Projekty wykonawcze

Projekt wykonawczy stanowi uzupełnienie i uszczegółowienie projektu budowlanego i powinien zawierać m.in.: (...) W Projekcie Wykonawczym/Budowlanym należy wykonać optymalizację rozwiązań projektowych do zmian w stosunku do zakresu wynikającego z Projektu Budowlanego zawartego w Załączniku nr 6 tj. budynków służących do prowadzenia ruchu kolejowego, nawierzchni kolejowej, podtorza i odwodnienia, prędkości, sieci trakcyjnej, CSDIP, SMW, peronów, obiektów inżynierskich, sterowania ruchem kolejowym, teletechniki, przejazdów kolejowo - drogowych.

W obowiązkach Wykonawcy jest zweryfikowanie wszystkich zmian w stosunku do Projektu Budowlanego, a w przypadku uznania zmiany za zmianę istotną w rozumieniu zapisów Prawa Budowlanego, Wykonawca własnym staraniem i kosztem uzyska dodatkowe decyzje administracyjne lub decyzje zamienne pozwalające na zrealizowanie wszystkich robót.

Zatwierdzenie projektu wykonawczego odbywać się będzie zgodnie z przepisami obowiązującymi u Zamawiającego, w szczególności z procedurą SMS-PW-09.

Ponadto, Wykonawca złoży pisemne oświadczenie, że dokumentacja projektowa, w tym projekt wykonawczy, jest zgodny z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych m. in. zakresie ochrony środowiska, tym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wspólne wymagania dotyczące robót budowlanych objętych przedmiotem Zamówienia ujęte są w części ogólnej STWiORB zał.11.”

- „3.7.4 Obiekty inżynierskie

1. Zakres Robót na obiektach inżynierskich, który Wykonawca musi wykonać będzie wynikał każdorazowo z:

1) aktualnego stanu technicznego obiektów, określonego w niniejszym PFU oraz w materiałach udostępnionych przez Zamawiającego;

2) konieczności dostosowania obiektów inżynierskich do docelowego standardu linii kolejowej, określonego wymaganymi do uzyskania parametrami użytkowymi linii kolejowej wg pkt 3.1. niniejszego PFU oraz postanowień decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz projektu budowlanego.

3) W przypadku pozostawienia obiektów inż. przewidzianych do remontu należy przed wykonaniem dokumentacji wykonawczej wykonać ekspertyzy stanu technicznego przez upoważnione jednostki badawcze np. IBDiM które określą czy dany obiekt nadaje się do remontu na projektowaną prędkość czy należy obiekt przebudować, żeby spełniał wszystkie normy i przepisy obowiązujące oraz regulacje wewnętrzne PLK. Wykonawca uwzględni w ofercie przygotowanie dokumentacji technicznej zamiennej oraz uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych w celu przebudowy obiektów inżynierskich w przypadku konieczności ich przebudowy odmiennie od założeń przyjętych w projekcie budowlanym.”

Wyjaśnienia treści SWZ z dnia 31 grudnia 2025 r.:

- „Pytanie nr 338:

Obiekty inżynierskie: Prosimy o potwierdzenie, że w cenie oferty dla remontu MO-7 należy uwzględnić tylko zapisy z OT pkt 5.6.2.1 Podstawowe prace remontowe a ewentualne inne roboty zostaną rozliczone w ramach robót dodatkowych.

Odpowiedź na pytanie nr 338:

Do oferty należy przyjąć zakres robót jaki został wskazany w Projekcie budowlanym.”

- „Pytanie nr 343:

Obiekty inżynierskie: Prosimy o potwierdzenie, że w cenie oferty dla remontu MO-8 należy uwzględnić tylko zapisy z OT pkt 5.6.2.1 Podstawowe prace remontowe, a ewentualne inne roboty zostaną rozliczone w ramach robót dodatkowych.

Odpowiedź na pytanie nr 343:

Do oferty należy przyjąć zakres robót jaki został wskazany w Projekcie budowlanym.”

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert:

1. Konsorcjum firm: KZN RAIL Sp. z o.o. (Lider), ART In Energy Sp. z o.o., SILTOR Sp. z o.o.: Całkowita cena netto: 52 579 301,46 PLN, Całkowita cena brutto: 646 462 540,80 PLN (po poprawie omyłek: 646 462 540,91 PLN), MO-8: 6 617 272,90 zł netto, MO-7: 4 315 433,62 zł netto, KŁ – 3: 5 462 303,11 zł netto
2. Konsorcjum firm: PORR S.A. (Lider konsorcjum), Trakcja System Sp. z o.o. – Partner konsorcjum: Całkowita cena netto: 433 578 000,00 PLN, Całkowita cena brutto: 533 300 940,00 PLN, MO-8: 6 314 205,46 zł netto, MO-7: 3 627 896,09 zł netto, KŁ – 3: 3 367 904,64 zł netto
3. Konsorcjum firm: ROVERPOL SP. Z O.O. (Lider), ROVER INFRAESTRUKTURA S.A.- PARTNER: Całkowita cena netto: 481 888 222,21 PLN, Całkowita cena brutto: 592 722 513,32 PLN, MO-8: 5 411 039,84 zł netto, MO-7: 3 143 787,12 zł netto, KŁ-3: 4 320 306,57 zł netto,
4. Skanska S.A.: Całkowita cena netto: 477 557 587,47 PLN, Całkowita cena brutto: 587 395 832,59 PLN, MO-8: 7 76 004,24 zł netto, MO-7: 4 390 271,63 zł netto, KŁ-3: 4 230 729,07 zł netto,
5. STRABAG Sp. z o.o.: Całkowita cena netto: 468 978 618,69 PLN, Całkowita cena brutto: 576 843 700,99 PLN, MO-7: 352 089,52 zł netto, KŁ-3: 3 224 395,73 zł, MO-8: 8 513 090,29 zł netto
6. Konsorcjum firm: Aldesa Construcciones Polska sp. z o.o (Lider), Aldesa Construcciones S.A., COALVI S.A. Całkowita cena netto: 501 787 636,03 PLN, Całkowita cena brutto: 617 198 792,32 PLN (po poprawie omyłek: 617 198 792,37 PLN); MO-8: 1 991 713,47 zł netto, MO-7: 988 749,17 zł netto, KŁ-3: 1 770 900,31 zł netto
7. Konsorcjum firm: Trakcja S.A. (Lider), Sarinż Sp. z o.o. (Partner): Całkowita cena netto: 448 039 096,67 PLN Całkowita cena brutto: 551 088 088,90 PLN; MO-8: 5 660 534,93 zł netto, MO-7: 3 124 426,05 zł netto, KŁ-3: 2 570 069,96 zł netto
8. Przedsiębiorstwo Napraw i Utrzymania Infrastruktury Kolejowej w Krakowie Sp. z o.o.: Całkowita cena netto: 470 867 441,00 PLN, Całkowita cena brutto: 579 166 952,43 PLN; MO-8: 8 303 254,32 zł netto, MO-7: 4 981 953,95 zł netto, KŁ-3 4 670 593,65 zł netto,
9. ZUE S.A.: Całkowita cena netto: 385 985 151,25 PLN, Całkowita cena brutto: 474 761 736,04 PLN; MO-8: 5 911 098,80 zł netto, MO-7: 3 890 613,04 zł netto, KŁ-3: 4 715 025,54 zł netto
10. Konsorcjum firm: Budimex Spółka Akcyjna, Budimex Kolejnictwo Spółka Akcyjna: Całkowita cena netto: 485 284 387,91 PLN, Całkowita cena brutto: 596 899 797,13 PLN; MO-8: 5 850 754,24 zł netto, MO-7: 2 885 169,29 zł netto, KŁ-3 2 177 697,88 zł netto
11. Konsorcjum firm: Pomorskie Przedsiębiorstwo Mechaniczno-Torowe Sp. z o.o. (Lider), TRANSKOL Sp. z o.o. Całkowita cena netto: 403 555 517,82 PLN Całkowita cena brutto: 496 373 286,92 PLN; MO-8: 3 266 632,19 zł netto, MO-7: 1 556 517,98 zł netto, KŁ-3: 1 759 116,95 zł netto,
12. Swietelsky Rail Polska Sp. z o.o.: Całkowita cena netto: 468 679 895,44 PLN, Całkowita cena brutto: 576 476 271,39 PLN (po poprawie omyłek: 576 476 271,23 PLN); MO-8: 8 420 999,85 zł netto, MO-7: 4 210 126,78 zł netto, KŁ-3: 3 847 841,62 zł netto,
13. Track Tec Construction Sp. z o.o.: Całkowita cena netto: 493 550 505,02 PLN, Całkowita cena brutto: 607 067 121,17 PLN; MO-8: 6 190 194,00 zł netto, MO-7: 3 334 951,00 zł netto, KŁ-3: 3 522 233,00 zł netto,
14. INTERCOR Sp. z o.o.: Całkowita cena netto: 451 261 960,27 PLN, Całkowita cena brutto: 555 052 211,13 PLN; MO-8: 5 672 852,80 zł netto, MO-7: 3 501 917,55 zł netto, KŁ-3: 4 017 382,58 zł netto,

Pismem z dnia 27 marca 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy pzp wezwał Przystępującego do wyjaśnienia ceny oferty:

„wyjaśnień, w tym złożenie dowodów w zakresie wyliczenia istotnych części składowych ceny, w celu ustalenia czy zaoferowana cena jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i nie uniemożliwia wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający wzywa Wykonawcę do wyjaśnienia cen następujących istotnych elementów zamówienia:

1. Branża torowa:

- Wzmocnienie podtorza (cały zakres zadania) – średnia cen pomniejszona o 30%: 9 746 051,18 PLN, cena w ofercie: 8 574 400,83 PLN

2. Branża obiekty inżynieryjne:

- Remont mostu kolejowego MO-7 w km 205+405 - średnia cen pomniejszona o 30%: 2 415 195,14 PLN, cena w ofercie: 1 556 517,98 PLN

- Budowa kładki dla pieszych KŁ – 3 w km 207+783 - średnia cen pomniejszona o 30%: 2 482 825,03 PLN, cena w ofercie: 1 759 116,95 PLN

- Remont mostu kolejowego MO-8 w km 213+755 - średnia cen pomniejszona o 30%: 4 294 232,37 PLN, cena w ofercie: 3 266 632,19 PLN

3. Branża sieć trakcyjna:

- Wywieszenie liny uszynienia grupowego (cały zakres zadania) - średnia cen pomniejszona o 30%: 1 163 122,33 PLN, cena w ofercie: 576 635,78 PLN

4. Branża srk:

- Budowa sieci kablowej dla urządzeń srk na stacji (cały zakres zadania) - średnia cen pomniejszona o 30%: 1 986 367,01 PLN, cena w ofercie: 1 002 034,33 PLN

- Budowa sieci kablowej (cały zakres zadania) - średnia cen pomniejszona o 30%: 4 698 826,96 PLN, cena w ofercie: 2 793 753,19 PLN

- Fazowanie i sprawdzenie urządzeń (cały zakres zadania) - średnia cen pomniejszona o 30%: 2 281 115,32 PLN, cena w ofercie: 798 450,56 PLN

Zaoferowane w wyżej wymienionych pozycjach RCO ceny znacznie odbiegają od średnich arytmetycznych cen tych pozycji ze złożonych ofert oraz budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zakresu opisanego w tych pozycjach po zaoferowanej cenie.

Wykonawca winien wykazać czy zaoferowana cena za daną pozycję rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należyтым wykonaniem zamówienia. Wyjaśnienie powinno zawierać konkretne dane liczbowe i wskazywać poczynione założenia, które miały wpływ na wyliczenie ceny netto, tj. kalkulację wraz z jej uzasadnieniem oraz z dowodami na jej poparcie. Wyjaśnienie winno wskazywać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość oferowanej ceny wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu na wysokość zaoferowanej ceny dla wymienionych powyżej pozycji.

Uwzględniając powyższe, Wykonawca winien przedstawić w szczególności:

a) kalkulacje pozycji RCO budzących wątpliwości Zamawiającego wskazujące w szczególności: koszt materiału, maszynogodziny oraz roboczogodziny,

b) wyjaśnienia dotyczące wyżej wskazanych pozycji RCO również w zakresie wskazanym w art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) Ustawy, tj.: (...)

c) dowody na potwierdzenie a) i b).

Przedłożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie mogą być ogólnikowe oraz nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty.

Zamawiający zwraca uwagę na treść pkt 12.5 i 12.7 IDW:

12.5. Wykonawca musi dołączyć do oferty wypełnione Rozbicie Ceny Ofertowej („RCO”). Wykonawca musi wycenić wszystkie pozycje RCO, gdzie zarówno ceny jednostkowe, jak i cena za daną pozycję jest podana z matematycznym zaokrągleniem do dwóch miejsc po przecinku i jest różna od zera. Każda pozycja RCO powinna zostać wyceniona zgodnie z zakresem w niej opisanym. Nie dopuszcza się wliczania kosztów wykonania jakiegokolwiek pozycji RCO w inną pozycję RCO. (...)

12.7. W przypadku niezachowania w ofercie wymagań określonych w pkt 12.5 i pkt 12.6 IDW oferta zostanie uznana za niezgodną z wymaganiami Zamawiającego określonymi w SWZ i będzie podlegać odrzuceniu.

oraz na treść art. 224 ust. 6 Ustawy:

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. oraz na treść art. 226 ust. 5 i 8 Ustawy: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...)

5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, (...)

8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia”.

Forma dokumentów i oświadczeń oraz sposób porozumiewania się z Zamawiającym zostały określone w pkt 13 i 14 Tomu I SWZ – IDW.”

Pismem z dnia 10 kwietnia 2026 r. Przystępujący złożył wyjaśnienia ceny:

„1. Wykonawca wskazuje, że oferowana cena 403 555 517,82 zł netto (496 373 286,92 zł brutto), jak również wskazane przez Zamawiającego pozycje uwzględniają wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia w pełnym, wymaganym zakresie opisanym w ujawnionych dokumentach zamówienia, zgodnie z obowiązującym prawem i zasadami sztuki budowlanej. Zaoferowana cena, jak również wskazane przez Zamawiającego pozycje zawiera w szczególności wszystkie koszty robocizny, materiałów budowlanych, koszty pracy maszyn i urządzeń, koszty usług i robót zewnętrznych oraz koszty pośrednie w szczególności koszty pośrednie budowy, koszty zarządu, w tym ubezpieczenia, ryzyka oraz marżę Wykonawcy.

2. Szczegółowa kalkulacja oferty, została przygotowana i przedstawiona w RCO na podstawie własnych wyliczeń Wykonawcy oraz otrzymanych ofert pozostałych podwykonawców. Niniejszy dokument oraz jego załączniki mają na celu szczegółowe wyjaśnienie wątpliwości wyartykułowanych przez Zamawiającego.

3. Wykonawca wskazuje, że jego cena ofertowa nie odbiega w sposób znaczny swoją wartością od ofert złożonych przez innych uczestników Postępowania. W Postępowaniu wpłynęło 14 ofert: (...)

4. W konsekwencji:

1) średnia arytmetyczna wszystkich złożonych ofert brutto wynosi 570 772 127,51 zł,

2) cena Wykonawcy (496 373 286,92 zł brutto) jest niższa od tej kwoty (średniej arytmetycznej brutto) o 13,03%,

3) średnia arytmetyczna wszystkich złożonych ofert brutto (570 772 127,51 zł) jest niższa od wartości zamówienia powiększonej o należy podatek VAT (693 963 677,00 zł) o niecałe 18%,

4) oferta Wykonawcy (496 373 286,92 zł brutto) jest niższa od wartości zamówienia powiększonej o należy podatek VAT (693 963 677,00 zł) o niecałe 29%. Jednocześnie oferta ZUE S.A. (najniższa złożona oferta) jest niższa od tej wartości o ponad 30%, co oznacza, że spełnia przesłanki uznania jej za ofertę, która wymaga wyjaśnienia czy nie zawiera rażąco niskiej ceny. Natomiast oferta konsorcjum KZN RAIL Sp. z o.o. (najwyższa złożona oferta) jest niższa od tej wartości o niecałe 7%. (...)

7. W postępowaniu Zamawiający pozyskał aż 14 ofert od różnych wykonawców, stąd należy uznać, że uzyskał przekrój rynku w zakresie zamawianych robót. Cena oferty Konsorcjum jest niższa od średniej cen tylko o 13,03%, stąd należy uznać, że jest to realna cena wynikająca z gry rynkowej.

8. Trudno zatem obiektywnie uznać w kontekście rynkowym pozostałych ofert, że oferta Wykonawcy zawiera cenę łączną lub ceny jednostkowe, które mogłyby budzić wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia lub że cena łączna, czy ceny jednostkowe noszą przesłankę domniemania rażąco niskiej ceny.

9. Biorąc pod uwagę powyższe, uzasadniony jest wniosek, że średnia cen ofert złożonych w postępowaniu określa konsensus rynkowy. Zatem należy uznać, że oferty nie odbiegające istotnie od tych wartości lub zawierające wyższe ceny zostały skalkulowane z należytą starannością. Różnice w kalkulacji cen ofertowych wynikają najpewniej z indywidualnych, szczególnych uwarunkowań poszczególnych wykonawców. Należy tu podkreślić, że rozstrzał cenowy ofert w złożonych w postępowaniu najpewniej jest też kwestią podejścia wykonawców do konkurencji ceną, która stanowi jedyne kryterium w Postępowaniu. (...)

12. Istotną kwestią jest także okoliczność, że Zamawiający wezwał Wykonawcę o wyjaśnienie poszczególnych pozycji w następujących branżach

1) Branża torowa

Wartość pozycji Wzmocnienie podtorza (cały zakres zadania) [8 574 400,83 zł netto] w ofercie Wykonawcy stanowi 2,12% łącznej wartości oferty Wykonawcy [403 555 517,82 zł netto]. Jednocześnie różnica pomiędzy ceną Wykonawcy w pozycji Wzmocnienie podtorza (cały zakres zadania), a średnią arytmetyczną pozostałych ofert w tej pozycji [13 922 930,26 zł netto] wynosi 5 348 529,43 zł netto, co stanowi 1% łącznej wartości oferty Wykonawcy.

2) Branża obiekty inżynieryjne

Łączna wartość pozycji:

- Remont mostu kolejowego MO-7 w km 205+405
- Budowa kładki dla pieszych Kf-3 w km 207+783
- Remont mostu kolejowego MO-8 w km 213+755

[6 582 267,12 zł netto] w ofercie Wykonawcy stanowi ok 1,63% łącznej wartości oferty Wykonawcy [403 555 517,82 zł netto]. Należy w tym miejscu wskazać również, że wartość całej branży obiekty inżynieryjne stanowi zaledwie 4% łącznej wartości oferty.

3) Branża sieć trakcyjna

Wartość pozycji Wywieszenie liny uszynienia grupowego [576 635,78zł netto] w ofercie Wykonawcy stanowi 0,14% łącznej wartości oferty Wykonawcy [403 555 517,82 zł netto]. Jednocześnie różnica pomiędzy ceną Wykonawcy w pozycji Wywieszenie liny uszynienia grupowego, a średnią arytmetyczną pozostałych ofert w tej pozycji [1 661 603,33 zł netto] wynosi 1 084 967,55 zł netto, co stanowi 0,27% łącznej wartości oferty Wykonawcy.

4) Branża SRK

Łączna wartość pozycji:

- 3.1 Budowa sieci kablowej dla urządzeń srk na stacji
- 3.2 Budowa sieci kablowej
- 4 Fazowanie i sprawdzanie urządzeń

[4 594 238,08 zł netto] w ofercie Wykonawcy stanowi 1,14% łącznej wartości oferty Wykonawcy [403 555 517,82 zł netto].

13. Wątpliwości Zamawiającego dotyczą znikomej części oferty Wykonawcy – która przecież nie różni się swoim poziomem znacznie od średniej arytmetycznej wszystkich ofert – zatem trudno mówić, aby niniejsze wyjaśnienia dotyczyły istotnych części składowych ceny Wykonawcy. (...)

[uwagi ogólne dotyczące kalkulacji oferty]

14. Wykonawca zwraca uwagę, że przedmiotem zamówienia, którego dotyczy niniejsze Postępowanie jest Opracowanie projektu wykonawczego i wykonanie robót budowlanych na odcinku LOT B1_1 Sitkówka Nowiny – Miąsowa (bez stacji) od km 196,095 do km 218,129 w ramach projektu inwestycyjnego pn.: „Prace na linii kolejowej nr 8 na odcinku Skarżysko – Kamienna – Kielce - Kozłów”, Etap II: odcinek Sitkówka Nowiny – Kozłów”.

15. Wykonawca, w celu złożenia ważnej oferty zobowiązany był do dołączenia do oferty RCO, na którego kształt i zakres nie miał wpływu, gdyż to Zamawiający określił jego treść. Ponadto zwrócić należy uwagę, że zgodnie z ust. 12.5. Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”): „(...) Wykonawca musi wycenić wszystkie pozycje RCO, gdzie zarówno ceny jednostkowe, jak i cena za daną pozycję jest podana z matematycznym zaokrągleniem do dwóch miejsc po przecinku i jest różna od zera. Każda pozycja RCO powinna zostać wyceniona zgodnie z zakresem w niej opisanym. Nie dopuszcza się wliczania kosztów wykonania jakiegokolwiek pozycji RCO w inną pozycję RCO.”

16. Sposób konstrukcji RCO nie pozwala na dokładne i jednoznaczne określenie zakresów robót, jakimi powinny być objęta każda z pozycji RCO. W konsekwencji nie można wykluczyć, iż poszczególni oferenci odmiennie ustalili zakres robót dla poszczególnych, mniej jednoznacznych pozycji - o ile zatem oferty oferentów są na podobnym poziomie cenowym, o tyle poszczególne pozycje RCO różnią się między sobą, co nie świadczy per se o wystąpieniu w danej ofercie rażąco niskiej ceny (wskazanych istotnych elementów zamówienia). Na ów różnice wpływać mogą również założenia projektowe poszczególnych oferentów – o czym niżej.

17. Kalkulacja ofertowa Wykonawcy, wymagała od niego poczynienia opartych o przedmiary wstępnych założeń projektowych, którym podporządkowana jest wycena poszczególnych prac projektowych i robót, wymienionych w przewidzianym przez Zamawiającego Rozbięciu Cen Ofertowych (dalej: „RCO”). Oczywiście jest, że pozostali oferenci, dokonali analogicznych założeń projektowych, które z przyczyn naturalnych różnią się między sobą – poszczególni oferenci i Wykonawca, dysponując różnymi kadrami wypracowali odmiennie rozwiązania (w dopuszczalnych dokumentami zamówienia granicach), pozwalające wykonać przedmiot zamówienia. Powodem, dla którego Wykonawca zwraca na to uwagę jest okoliczność, że znacząco wpływa to na wycenę poszczególnych pozycji RCO różnych oferentów, choć ich oferty są na podobnym poziomie. Dodatkową wagą tej okoliczności jest zasadność ujawnienia części wyjaśnień zawartych w niniejszym dokumencie, co dokonane zostało w stosownym piśmie – wstępne założenia projektowe

wymagały określonego nakładu pracy przeznaczonego pod niniejsze Postępowanie, dzięki czemu kalkulacja Wykonawcy ma charakter rzetelny i zindywidualizowany. (...)

[Branża obiekty inżynieryjne]

28. Wykonawca został wezwany do udzielenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny w następujących pozycjach:

- a) Remont mostu kolejowego MO-7 w km 205+405, cena w ofercie Wykonawcy 1 556 517,98 zł;
- b) Budowa kładki dla pieszych Kł-3 w km 207+783, cena w ofercie Wykonawcy 1 759 116,95 zł;
- c) Remont mostu kolejowego MO-8 w km 213+755, cena w ofercie Wykonawcy 3 266 632,19 zł.

29. Cena Wykonawcy została skalkulowana w całości w oparciu o ofertę podwykonawcy na dowód czego Wykonawca przedkłada aktualne oferty podwykonawców na realizację robót w zakresie wskazanych wyżej pozycji.

Dowód:

- oferta Podwykonawcy z dnia 02.03.2026 r. – obiekty inżynieryjne [a) oferta 1 533 230,14 zł, b) 1 732 797,93 zł, c) 3 217 758,48 zł]

- oferta Podwykonawcy z dnia 03.03.2026 r. – obiekty inżynieryjne [a) 1 480 637,73 zł, b) 1 683 052,73 zł, c) 3 016 604,16 zł]

30. Obie oferty podwykonawcze obejmują kompleksowe roboty budowlane oraz pozostałe prace konieczne do wykonania wskazanych przez Zamawiającego obiektów, a ceny wskazanych wyżej pozycji w ofertach Podwykonawców są niższe od wartości tych pozycji w ofercie Wykonawcy. (...)

[Branża SRK]

41. Wykonawca został wezwany do udzielenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny w następujących pozycjach:

- a) Budowa sieci kablowej dla urządzeń srk na stacji, cena w ofercie Wykonawcy 1 002 034,33 zł;
- b) Budowa sieci kablowej, cena w ofercie Wykonawcy 2 793 753,19 zł;
- c) Fazowanie i sprawdzanie urządzeń, cena w ofercie Wykonawcy 798 450,56 zł;

42. Wycena Wykonawcy została w całości zbudowana w oparciu o ofertę Podwykonawcy.

Dowód:

- oświadczenie Podwykonawcy z dnia 02.04.2026 r. [• odc. 1 poz. 3.1 Budowa sieci kablowej dla urządzeń srk na stacji na kwotę 1 144 528,08 zł netto • odc. 2-6 poz.3 Budowa sieci kablowej (cały zakres zadania) na kwotę 2 804 218,53 zł netto • Fazowanie i sprawdzenie urządzeń (cały zakres zadania) na kwotę 928 019,36 zł netto - plus rabat w wysokości 16% od ceny zawartej w ofercie nr DO-AN-87-03/2026 z dnia 04.03.2026 r.]

43. Oferta Podwykonawcy obejmuje kompleksowe roboty budowlane oraz pozostałe prace konieczne do wykonania wskazanego przez Zamawiającego zakresu, a ceny wskazanych wyżej pozycji w ofercie Podwykonawcy są niższe od wartości tych pozycji w ofercie Wykonawcy. (...)

[zapytania do podwykonawców dot. rozbicia pozycji RCO na pozycje kosztowe RMST]

44. W treści wezwania z 27.03.2026 r. Zamawiający wskazał, że Wykonawca w swoich wyjaśnieniach winien przedstawić w szczególności „kalkulacje pozycji RCO budzących wątpliwości Zamawiającego wskazujące w szczególności: koszt materiału, maszynogodziny oraz roboczogodziny”.

45. Wykonawca, podobnie jak najpewniej pozostali oferenci, przewiduje wykorzystanie przy realizacji części przedmiotu zamówienia podwykonawców. Oczywiście zatem jest, że oferta Wykonawcy, oparta jest o oferty jego przyszłych podwykonawców, pozyskane przed złożeniem jego oferty.

46. Okoliczność ta ma zasadnicze znaczenie, gdyż postanowienia SWZ nie wymagały, aby Wykonawca składając ofertę przedstawił lub mógł przedstawić rozbicie każdej pozycji RCO na koszty materiałów, sprzętu, robocizny i transportu – skoro wymóg taki nie obowiązywał, Wykonawca może w każdy sposób wyjaśnić kalkulację ceny oferty, w tym cen jednostkowych i nie może ponosić z tego tytułu negatywnych konsekwencji.

47. Bez względu na powyższe, Wykonawca wskazuje, że wystąpił do podwykonawców o rozbicie ich ofert na pozycje zawierające wykaz kosztów materiałów, sprzętu, robocizny i transportu. W uzyskanych odpowiedziach, wszyscy podwykonawcy wskazali, że informacje te są objęte tajemnicą handlową i świadczą o ich przewadze konkurencyjnej.

Dowód:

- zapytania Wykonawcy do podwykonawców o rozbicie ofert na pozycje RMST wraz z odpowiedziami tych podwykonawców. (...)

[art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp – koszty pracy i zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego]

48. Konsorcjum posiada kadrę pracowników w łącznej liczbie ok 750 osób i w związku z tym, w zależności od zaawansowania robót na poszczególnych etapach, bez większych trudności będzie w stanie przeznaczyć odpowiednią ilość osób w celu zrealizowania Przedmiotu Zamówienia. Koszt pracowników jest ujęty w kosztach bezpośrednich robót budowlanych, z zastrzeżeniem wyjątków opisanych w dalszej części niniejszego pisma. (...)

Lista dowodów:

1. oferta Podwykonawcy z dnia 23.02.2026 r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
2. oferta Podwykonawcy z dnia 31.10.2024 r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
3. oferta Podwykonawcy z dnia 02.03.2026 r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
4. oferta Podwykonawcy z dnia 02.03.2026 r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
5. oferta Podwykonawcy z dnia 04.03.2026r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
6. oferta Podwykonawcy z dnia 05.03.2026 r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
7. oświadczenie Podwykonawcy z dnia 02.04.2026 r. – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
8. zapytania Wykonawcy do podwykonawców o rozbicie ofert na pozycje RMST wraz z odpowiedziami tych podwykonawców – TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA
9. przykładowe, zanonimizowane dokumenty poświadczające wysokość wynagrodzeń zawartych w umowach o pracę – PPM-T
10. przykładowe, zanonimizowane dokumenty poświadczające wysokość wynagrodzeń zawartych w umowach o pracę – TRANSKOL
11. zaświadczenie z ZUS- PPM-T
12. zaświadczenie z ZUS- TRANSKOL
13. oświadczenie PPM-T
14. oświadczenie TRANSKOL
15. wykaz sprzętu- PPM-T
16. wykaz sprzętu- TRANSKOL.”

Dowody Odwołującego:

- Kosztorysy dotyczące obiektów inżynierskich i inżynieryjnych (Załączniki 06.01-06.07).
- Informacja z 17.04.2026 o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu ofert – LK 201 odc. 3.
- Informacja z 06.05.2026 o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu ofert – LK 201 odc. 4.
- Informacja z 19.11.2025 o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu ofert – LK 291.
- SEKOCENBUD_BRZ_I_Kw_2026.
- SEKOCENBUD_BRZ_I_Kw_2026.
- Kosztorys Zamawiającego Kładka KŁ_3 z komentarzem.
- Kosztorys Zamawiającego Most MO_7_MO_8_z komentarzem.
- Oferta na beton Dyckerhoff Polska
- Opis Techniczny MO-7 LK8_LOT-B1_1_PT_T5_OIN_MO-7_000_00_v4.

Dowody Zamawiający:

- kosztorys Zamawiającego zawierająca weryfikację kosztów wykonania obiektu: MOST KOLEJOWY MO-7;
- kosztorys Zamawiającego zawierająca weryfikację kosztów wykonania obiektu: MOST KOLEJOWY MO-8;

- kosztorys Zamawiającego zawierający weryfikację kosztów wykonania obiektu: KŁADKA DLA PIESZYCH KŁ-3.

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie czy Zamawiający właściwie ocenił wyjaśnienia ceny złożone przez Przystępującego nie odrzucając jego oferty jako zawierającą rażąco niską cenę i niezgodną z warunkami zamówienia. Odwołujący w odwołaniu podnosił, że wycena przez Konsorcjum PPMT obiektów inżynierskich i inżynierskich, w szczególności obiektów WI-6, MO-6, MO-7, PR-37, KŁ-3, MO-8, MO-9 wskazuje na rażące niedoszacowanie kosztów wykonania obiektów inżynierskich, ale również niezgodność oferty Konsorcjum PPMT z warunkami zamówienia. Odwołujący wskazał, że ceny zaoferowane dla ww. obiektów przez Przystępującego znacząco odbiegają od cen pozostałych wykonawców, a niedoszacowanie wynosi około 8 mln. zł netto. Odwołujący bazując na cenach materiałów i robót ziemnych i inżynierskich wynikających z Sekocenbud za I kwartał 2026 r. wywiódł, że koszty przypisane przez Wykonawcę do danej pozycji RCO (danego obiektu) nie pozwalają na wykonanie tych obiektów, ponieważ nie pokrywają lub ledwo pokrywają koszty materiałów niezbędnych do realizacji prac w zakresie danego obiektu. Nadto podnosił, że wyjaśnienia Konsorcjum PPMT nie odpowiadają na wezwanie Zamawiającego, aby koszt wykonania wskazanych obiektów inżynierskich został zaprezentowany jako rozbieżność na: koszt materiału, maszynogodziny, roboczogodziny i dotyczy to również sposobu wyceny branży SRK. Przystępujący nie zweryfikował w ocenie Odwołującego ofert podwykonawczych i nie sprostował oczekiwaniom Zamawiającego oraz obowiązkom dowodowym co do treści wyjaśnień. Mając na uwadze wymagania Zamawiającego dotyczące sposobu wyceny zamówienia, w tym przypisania wszelkich kosztów wykonania danych robót do danej pozycji RCO – w przypadku, gdy wykonawca nie wykaże, że w danej pozycji RCO wycenił wszystkie elementy (koszty) niezbędne do wykonania danego zakresu robót, to taka okoliczność potwierdza niezgodność oferty z warunkami zamówienia. Zdaniem Odwołującego Wykonawca nie objął treścią oferty wszystkich elementów niezbędnych dla wykonania zamówienia – co stanowi niezgodność w świetle wymagań pkt. 12.1, 12.5 i 12.8 IDW bądź Wykonawca co prawda wycenił w ofercie koszty realizacji zamówienia, ale nie przypisał ich do konkretnej pozycji RCO, ale przerzucił te koszty pomiędzy pozycjami, co stanowi niezgodność z pkt. 12.5 IDW, a w konsekwencji powinno skutkować odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp (pkt. 12.7 IDW w zw. z 12.8 IDW). Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego.

Na wstępie wskazania wymaga, że zgodnie z art. 224 ustawy pzp: „1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. 2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; (...) 3. Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy; 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych; 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę; 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od, minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska; 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. 4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6. 5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. 6. Odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. (...)”

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

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Izby, że za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista. Jeśli

możliwe jest wykazanie, że za cenę wskazaną w ofercie wykonawca nie będzie w stanie należycie wykonać zamówienia, to znaczy, że mamy do czynienia z ceną rażąco niską.

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

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

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy Izba zauważa, że cena ofertowa Przystępującego nie odbiegała od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert czy wartości zamówienia w sposób, który determinowałby obowiązek wezwania zgodnie z ustawą pzp. Zamawiający wezwał Przystępującego do wyjaśnienia kilku pozycji RCO: branży torowej, branży obiekty inżynierskie (MO-7, KŁ – 3, MO-8), branży sieci trakcyjnej oraz SRK, które w jego ocenie wymagały uzasadnienia dla przyjętych poziomów cenowych. Przystępujący złożył wyjaśnienia odpowiadające wezwaniu. W odniesieniu do pozycji, które Wykonawca wykona zasobami własnymi wyjaśnienia szczegółowo przedstawiały kalkulacje, dowody, w tym w zakresie poziomów wynagrodzeń i przyjętych kosztów, natomiast w branżach, w których Wykonawca korzysta z doświadczenia specjalistycznych firm załączył jako dowód założonych kosztów oferty podwykonawcze. Przystępujący dokładając należytej staranności, dążąc do przedstawienia jak najpełniejszych wyjaśnień, zwrócił się również do podwykonawców o bardziej szczegółowe kalkulacje, jednak kontrahenci z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa odmówili powyższego, jednocześnie zapewniając, że oferty cenowe pozostają aktualne, co zostało przedstawione Zamawiającemu. Zdaniem Izby, Zamawiający prawidłowo ocenił złożone wyjaśnienia jako odpowiadające wezwaniu i wykazujące realność ceny. Brak wyszczególnienia pozycji kosztowych z podziałem na materiały, sprzęt i robociznogodzinę do wszystkich pozycji RCO, które Zamawiający wskazał w wezwaniu nie świadczy o braku złożenia rzetelnych wyjaśnień, które mogą wykazywać realność ceny w różny sposób, w tym przez przedstawienie dowodów, jakimi są oferty podwykonawcze. Odwołujący w ocenie Izby nie podważył skutecznie wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Przystępującego.

Odnosząc się do argumentacji z odwołania na wstępie zaznaczyć należy, że Odwołujący zarzucił niedoszacowanie ogólnie całej branży „Obiekty inżynierskie i inżynierskie”, w szczególności 7 pozycji RCO z tej branży, przy czym wezwanie Zamawiającego do wyjaśnienia ceny obejmowało wyłącznie 3 pozycje RCO z tej branży: co do obiektu MO-8,

MO-7 oraz KŁ-3. Jak słusznie podnosili Zamawiający i Przystępujący, w odwołaniu nie sformułowano zarzutu zaniechania wezwania do wyjaśnienia łącznej ceny branży „Obiekty inżynierskie i inżynieryjne”, co czyni zarzut niedoszacowania całej tej branży niezasadnym, skoro Wykonawca nie był wzywany w tym zakresie do wyjaśnień. Odwołujący upatrując zaniżenia kosztów w innych pozycjach RCO niż objęte wezwaniem powinien był uprawdopodobnić, że ceny w tych pozycjach stanowią istotną część składową ceny, a ich niski poziom kosztowy powinien wzbudzić wątpliwości Zamawiającego i świadczy o niemożliwości należytego wykonania zamówienia za całkowitą cenę ofertową. Odwołujący nie postawił jednak zarzutu zaniechania wezwania do dalszych wyjaśnień w zakresie branży „Obiekty inżynierskie i inżynieryjne”, a wyłącznie zaniechania odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę. Tak poniesiony zarzut może więc być rozpatrywany wyłącznie w zakresie ewentualnego niedoszacowania cen co do obiektów MO-8, MO-7 oraz KŁ-3 objętych wyjaśnieniami Przystępującego.

Zdaniem Izby twierdzenia Odwołującego, że koszty wykonania ww. zakresu prac zostały zaniżone nie zasługują na uwzględnienie. W szczególności jako przesadzające o takim zaniżeniu nie można uznać prostego porównania cen dla obiektów MO-8, MO-7 oraz KŁ-3 zaoferowanych przez innych wykonawców w postępowaniu. Jakkolwiek Zamawiający wymagał, aby każda z pozycji RCO została wyceniona zgodnie z zakresem prac w niej opisanym, to słusznie podkreślali Zamawiający i Przystępujący, że nie był to opis szczegółowy, a dodatkowo wykonawcy mogli dokonać różnej alokacji kosztów pośrednich czy zysku. Strony i Przystępujący byli zgodni, że przedmiotem zamówienia jest wykonanie projektu wykonawczego, a Zamawiający udostępnił wyłącznie projekt budowlany. Odwołujący podnosił, że dla branży „Obiekty inżynierskie i inżynieryjne” nie przewidziano zmian względem projektu budowlanego stąd wykonawcy wyceniali ten sam zakres prac. Nie oznacza to jednak zdaniem Izby, że ceny kwestionowanych przez Odwołującego pozycji RCO zaoferowane przez wykonawców nie mogły się różnić i powinny cechować się jednolitym poziomem cenowym. Oczywiście jest po pierwsze, że projekt budowlany przedstawia ogólne założenia techniczne i architektoniczne natomiast projekt wykonawczy – stanowiący m.in. przedmiot niniejszego zamówienia – te założenia uszczegóławia wskazując na dokładne rozwiązania konstrukcyjne np. co do zbrojeń jak podnosił Przystępujący czy specyfikacji materiałów i co wynika również z postanowień PFU. Już z tych powodów poszczególne pozycje cenowe mogą znacząco różnić się między ofertami. Po drugie, każdy z wykonawców wycenia poszczególne prace według indywidualnych założeń i możliwości, a określona cena stanowi wynik tych możliwości uzyskany dzięki wieloletniej współpracy z kontrahentami, zastosowaniu rabatów na skutek zdolności negocjacyjnych, doświadczenia danego wykonawcy i specjalizacji w branży, posiadanych zasobów kadrowych, sprzętowych, metodyki organizacji pracy. W świetle powyższego, nie mogą świadczyć o rażąco niskiej cenie różnice cenowe w poszczególnych pozycjach RCO pomiędzy wykonawcami jak przekonywał Odwołujący. Izba dostrzega również, że Zamawiający dokonał rozbicia ceny ryczałtowej na wiele pozycji RCO, a więc jak zasadnie podnosił Przystępujący, fragmentaryczne porównanie kilku z nich nie jest właściwe dla przesądzenia rażąco niskiej ceny. Takie porównanie może ewentualnie wzbudzić wątpliwości wymagające wyjaśnienia i takie wyjaśnienia Przystępujący złożył, ale nie może stanowić automatycznej podstawy do odrzucenia oferty i stwierdzenia jej zaniżenia. Słusznie także podnosił Przystępujący, że: *„Odwołujący pomija bardzo istotną okoliczność, że zaoferowane przez Przystępującego ceny w większości zakwestionowanych pozycji – wcale nie są najniższymi spośród wszystkich zaoferowanych, a rozpiętość od cen minimalnych do maksymalnych odzwierciedlała naturalne mechanizmy konkurencyjne na rynku.”* Jak wynika z tego porównania, na co zwrócił uwagę Przystępujący w piśmie procesowym: *„- w przypadku Obiektu MO-7 Przystępujący zaoferował cenę 1.556.517,98 zł netto, zaś wspomniane wyżej Konsorcjum ALDESA – 988.749,17 zł netto, - w przypadku Obiektu MO-8 Przystępujący zaoferował cenę 3.266.632,19 zł netto, zaś Konsorcjum ALDESA – 1.991.713,47 zł netto (...) w przypadku Obiektu KŁ-3 Przystępujący zaoferował cenę 1.759.116,95 zł netto, podczas gdy Konsorcjum ALDESA – cenę absolutnie porównywalną 1.770.900,31 zł.”*, przy czym oferta Konsorcjum ALDESA nie została odrzucona w postępowaniu. Nadto o niezasadności takiego podejścia do uznania ceny za rażąco niską świadczy porównanie cen samego Odwołującego w kilku pozycjach branży „Obiekty inżynierskie i inżynieryjne”, które również są poniżej średniej arytmetycznej cen zaoferowanych przez wykonawców czy najwyższa z cen zaoferowanych przez Konsorcjum PPMT dla obiektu przepust kolejowy i drogowy PR-36/PD-1 w km 206+309, na co zwrócił uwagę Przystępujący w piśmie procesowym. Wyodrębnienie więc kilku pozycji i ich porównanie z cenami innych wykonawców w postępowaniu, jak to uczynił Odwołujący nie przesądza o ich rażąco niskim charakterze. Ocena w tym zakresie powinna odbywać się w odniesieniu do złożonych przez Przystępującego wyjaśnień, gdyż sama dysproporcja w cenach pozycji RCO może świadczyć wyłącznie o zróżnicowanym podejściu w sposobie wyceny i naturalnym rynkowym konkutowaniu celem uzyskania zamówienia.

Przechodząc do twierdzeń Odwołującego, że ceny dla obiektów MO-8, MO-7, KŁ-3 nie pokrywają wszystkich czynników cenotwórczych – materiałów, robocizny i sprzętu co Odwołujący wywodził dokonując wyceny według biuletynu Sekocenbud za I kwartał 2026 r. Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego i Przystępującego, że kalkulacje złożone

przez Odwołującego nie stanowią adekwatnego i wiarygodnego dowodu przesądzającego, że ceny nie pokrywają nawet kosztów materiałów. Po pierwsze, wycena Odwołującego została oparta na jego indywidualnych założeniach co do użytych materiałów i ich ilości, które jak już wskazano z uwagi na konieczność opracowania projektu wykonawczego będą uszczegóławiane na etapie realizacji zamówienia. Po drugie, jak przyznał Odwołujący, w kalkulacji przyjęto uśrednione ceny materiałów z Sekocenbudu, które nie odzwierciedlają cen rynkowych. Odwołujący przedstawił wraz z pismem procesowym wyłącznie jedną ofertę na beton, przy czym zdaniem Izby nie jest to wystarczające dla wykazania funkcjonujących na rynku poziomów cenowych, które dodatkowo z uwagi na współpracę z kontrahentami mogą w indywidualnej wycenie zostać obniżone o udzielone rabaty, czego przykładem jest oferta samego Odwołującego czy Przystępującego na prace dotyczące SRK dołączone do wyjaśnień ceny. Po trzecie, Zamawiający częściowo dokonał weryfikacji przyjętych cen głównych materiałów budowlanych niezbędnych do wykonania robót budowlanych tj. betonu oraz stali zbrojeniowej i w złożonych do odpowiedzi na odwołanie dowodach – kalkulacjach własnych przedstawił, że przyjmując minimalne ceny z Sekocenbud koszty wskazane przez Odwołującego zostały znacznie zawyżone. Poza uwagami do tych kalkulacji w załączonych dowodach do pisma procesowego na okoliczność, że Zamawiający zastosował w nich uproszczenia i występują błędy metodologiczne Odwołujący nie przedstawił jakiej wysokości kwot łącznie dla obiektów MO-8, MO-7, KŁ-3 Zamawiający nie ujął w tych kosztorysach, a które opiewają na kwoty znacznie niższe niż zaoferowane przez Przystępującego. Odwołujący wnosił w tym zakresie o przedłożenie przez Zamawiającego kosztorysów inwestorskich jako adekwatnych do oceny cen zaoferowanych przez Przystępującego, który to wniosek, jak już wskazano, Izba oddaliła. Kluczowym jest bowiem, że to nie szacowania wartości zamówienia, porównanie cen z zaoferowanymi przez innych wykonawców czy kalkulacje własne Odwołującego sporządzone w oparciu o średnie ceny z Sekocenbudu mogą świadczyć o rażąco niskich cenach w poz. MO-8, MO-7 i KŁ-3 przyjętych przez Przystępującego. Zdaniem Izby żadne z tych okoliczności nie podważają skutecznie złożonych przez Przystępującego wyjaśnień w oparciu, o które powinna zostać dokonana ocena czy ceny ww. pozycji są czy nie rażąco niskie. Izba podziela przy tym stanowisko Przystępującego i Zamawiającego, że ceny z Sekocenbudu są cenami statystycznymi, które odbiegają od cen rynkowych, w tym kalkulowanych w cenach ofert składanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Sam Odwołujący przedstawiając kalkulacje własne nie wskazał, że takie ceny zostały przez niego przyjęte do wyceny w tym postępowaniu. Izba w całości podziela stanowisko Przystępującego z pisma procesowego, że: *„Istotą rzeczy jest bowiem to, że ceny / koszty wynikające z Sekocenbudu są cenami uśrednionymi, dla typowych transakcji kupna – sprzedaży towaru, usługi, roboty. Nie uwzględniają one chociażby tak istotnych elementów jak:*

- rozmiar zamówienia, szczególnie gdy volumen jest znaczny,*
- okoliczności towarzyszące danemu zamówieniu (np. znaczne ułatwienia lub utrudnienia co do lokalizacji inwestycji, otaczających warunków drogowych i dojazdowych, ukształtowania terenu, itp.),*
- dostępności danych towarów lub usług w danym czasie i miejscu,*
- szczególnych uwarunkowań biznesowych dla stron danej transakcji (okres współpracy, rozmiar współpracy, renoma i wiarygodność stron),*
- warunków prawnych i biznesowych transakcji (np. terminy płatności, skonta, ryzyka, poziom odpowiedzialności, udzielone gwarancje i zabezpieczenia, wysokość kar umownych, itp.).”*

Izba nie uznała również, że złożone przez Przystępującego wyjaśnienia nie uzasadniają założonej ceny z uwagi na brak przedstawienia dla poz. MO-8, MO-7, KŁ-3 oraz dla pozycji dotyczących branży SRK kalkulacji z podziałem na koszty materiałów, sprzęt oraz robociznogodzinę. Zamawiający wskazał w wezwaniu, że wyjaśnienia powinny w szczególności taką kalkulację przedstawiać, niemniej jednak Zamawiający żądał również złożenia dowodów na wykazanie realności przyjętych kosztów. Zdaniem Izby nie może przesądzać o braku rzetelnego wyjaśnienia ceny niezastosowanie określonej metodologii jej przedstawienia, w szczególności w sytuacji, gdy cena oferowana w postępowaniu jest ceną ryczałtową, Zamawiający nie żądał wraz z ofertą złożenia kosztorysów uproszczonych czy szczegółowych ani nie wskazał, że będzie takich żądał w odniesieniu do każdej pozycji RCO na etapie badania i oceny ofert, w tym w ramach badania rażąco niskiej ceny. W ocenie Izby to dokonanie oceny wyjaśnień w oderwaniu od powyższych okoliczności i odrzucenie oferty wyłącznie z uwagi na nieprzedstawienie kalkulacji w określonej metodologii stanowiłoby naruszenie ustawy pzp, w tym zasady proporcjonalności i przejrzystości. Izba w całości podziela rozważania przedstawione w wyroku KIO z dnia 8 czerwca 2026 r., w sprawie o sygn. akt: KIO 2056/26: *„Izba wskazuje, że przyjęcie wynagrodzenia ryczałtowego i formuła „zaprojektuj i wybuduj” wiąże się z określonym poziomem wyceny, tj. jej agregacji. Jeżeli Zamawiający mimo przyjętego wynagrodzenia ryczałtowego, ogólnego poziomu agregacji pozycji w RCO zamierzał poddać tak przedstawioną wycenę i pozycje kontroli, jak przy wynagrodzeniu kosztorysowym, winien o tym fakcie uprzedzić Wykonawców składających ofertę. Izba bowiem wskazuje, że zasada przejrzystości (transparentności /art. 16 Pzp/), powinna skutkować, tym aby Wykonawcy wiedzieli na wcześniejszym etapie, że Zamawiający będzie szczegółowo pytał o*

konkretne pozycje. Dzięki temu, Wykonawcy będą w stanie pozyskać określone oferty źródłowe, na materiały lub usługi dostawców lub podwykonawców. Izba zauważa, że kwestia złożenia oferty w postępowaniu, jest określona terminem wynikającym z przepisów Pzp. Zaskakiwanie Wykonawców, w zakresie szczegółowej weryfikacji, konkretnych pozycji przy wynagrodzeniu ryczałtowym przy wyznaczonym terminie, relatywnie krótszym niż na złożenie oferty, powoduje konieczność pozyskania, zadośćuczynienia oczekiwaniom Zamawiającego w sposób nieadekwatny do przyjętego charakteru wyceny. (...) Niewątpliwie żądanie na etapie wyjaśnień ceny rażąco niskiej szczegółowej kalkulacji obejmującej koszt materiału, maszynogodziny oraz roboczogodziny dla zakwestionowanej pozycji, stanowi wymóg, który nie wynika z treści SWZ. (...) Dokonana przez Zamawiającego weryfikacja przedstawionych wyjaśnień i załączonych oferty wykraczała poza przyjętą formułę zadania „zaprojektuj i wybuduj” i wynagrodzenia ryczałtowego”. Izba zauważa przy tym za Przystępującym, że sam Odwołujący dla branży SRK przedstawił na wykazanie realności ceny oferty podwykonawcze bez szczegółowego rozbicia ceny pozycji RCO na materiały, sprzęt i robociznę. Izba wzięła więc pod uwagę, że w przypadku inwestycji o wysokim stopniu złożoności i szerokim spektrum branż objętych przedmiotem zamówienia praktyką rynkową jest, że część prac wykonawca wykonuje samodzielnie a część robót szczególnie specjalistycznych jest zlecana podmiotom posiadającym doświadczenie i zasoby ściśle związane z tą daną wąską dziedziną. W tym kontekście złożone przez Przystępującego wyjaśnienia ceny wykazują jej realność. Przystępujący jak już wskazano, co do części prac przedstawił szczegółowe kalkulacje własne i dowody a w zakresie branży SRK oraz poz. RCO dotyczących obiektów MO-8, MO-7 i KŁ-3 złożył oferty podwykonawców na te zakresy prac. Nie jest przy tym tak jak podnosił Odwołujący, że w wyniku tak złożonych wyjaśnień Zamawiający nie miał możliwości weryfikacji czy cena w tych pozycjach jest rynkowa. Przede wszystkim dla ww. obiektów Przystępujący przedłożył dwie a nie jedną ofertę firm specjalizujących się w danym zakresie prac celem ukazania rynkowości przyjętych cen. Co więcej, Zamawiający mógł zweryfikować, że ceny te są niższe niż założone w ofercie Przystępującego, co oznacza, że Wykonawca uwzględnił rezerwę cenową. Przystępujący dołożył również należytej staranności i wykazał, że podjął próbę uzyskania od podwykonawców bardziej szczegółowej wyceny, a podwykonawcy potwierdzili ponownie, że podtrzymują oferty cenowe. Odwołujący podnosił, że tajemnica przedsiębiorstwa, na którą powoływali się kontrahenci nie powoduje, że Wykonawca nie mógł takiej wyceny przedłożyć, ale Odwołujący pomija, że to nie Przystępujący decyduje jakie informacje podwykonawca uznaje za swoją tajemnicę przedsiębiorstwa, a której nie ma obowiązku udostępniać. Wykonawca na etapie po złożeniu oferty bazującej w części na wycenie podwykonawców nie dysponuje mechanizmem, który mógłby takie udostępnienie wyegzekwować. Słusznie podnosił Przystępujący, że aby uzyskać wycenę z podziałem na materiały, sprzęt i roboczogodzinę musiałby poszukiwać innych kontrahentów, którzy byliby skłonni taką kalkulację przedstawić i zaoferować na zbliżonym poziomie cenowym, bądź dokonać takiej wyceny samodzielnie, niemniej jednak takie wyjaśnienia w ogóle nie dotyczyły podstaw przyjętych w cenie oferty kosztów a zostałyby niejako „sztucznie” wygenerowane na potrzeby procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a nie taki jest przecież cel jej przeprowadzenia. W konsekwencji złożone przez Przystępującego wyjaśnienia należało uznać za wystarczające dla wykazania realności ceny. Kwestia braku zakwestionowania przez Przystępującego wezwania do wyjaśnień w zakresie żądania przedstawienia podziału kosztów na roboczogodzinę, materiały, sprzęt pozostaje irrelevantna w kontekście dokonania przez Zamawiającego ostatecznej oceny złożonych wyjaśnień i uznania ich za wystarczające i uwiarygodniające przyjętą wycenę.

Dowody złożone przez Odwołującego na okoliczność jak Zamawiający oceniał wyjaśnienia ceny składane w innych postępowaniach Izba uznała za nieprzydatne dla rozstrzygnięcia, gdyż orzeka w konkretnym stanie faktycznym, na który nie mają wpływu decyzje Zamawiającego w innych postępowaniach. Co do zarzutu Odwołującego braku inicjatywy dowodowej w postępowaniu odwoławczym w wykazaniu realności ceny w pozycjach MO-7, MO-8, KŁ-3 RCO obiektów inżynierskich i inżynierskich po stronie Przystępującego Izba zauważa, że ocena zarzutu rażąco niskiej ceny odbywa się w oparciu o wyjaśnienia ceny składane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a więc nawet gdyby Przystępujący taką inicjatywę podjął to zapewne Odwołujący wnosiłby o pominięcie dowodów jako spóźnionych. Kluczowym jest, że złożone wyjaśnienia nie zostały skutecznie przez Odwołującego podważone, a Przystępujący w wyjaśnieniach wykazał, że uzyskał konkurencyjne cenowo oferty podwykonawcze na kwestionowane zakresy prac. Jakkolwiek art. 537 ustawy pzp przewiduje odwrócony ciężar dowodu to jednak dalej na Odwołującym spoczywa ciężar przedstawienia dowodów na okoliczności faktyczne, które podnosi w odwołaniu. Powoływane przez Odwołującego dowody nie podważyły wiarygodności wycen z ofert podwykonawczych uzyskanych indywidualnie i stanowiących wynik współpracy i zdolności negocjacyjnych Wykonawcy.

Dodatkowo Izba zauważa, że Odwołujący żąda odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę z uwagi na ewentualne niedoszacowanie kilku pozycji RCO, ale w żaden sposób nie przedstawia istotnego wpływu tego ewentualnego niedoszacowania na cenę całkowitą (rzeczywistej kwoty ewentualnego niedoszacowania i przełożenia tej różnicy na cenę oferty jako całości). Ma to kluczowe znaczenie dla możliwości odrzucenia oferty zgodnie z dyspozycją

art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp, który stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, a nie rażącą część składową tej ceny. Izba zwraca uwagę, że Przystępujący nie był wzywany do wyjaśnienia ceny całkowitej oferty, przedstawienia założonych dla inwestycji poszczególnych kosztów, w tym poziomu kosztów pośrednich, rezerw, zysku. Odwołujący nie podnosił również zarzutu zaniechania wezwania do wyjaśnienia całkowitej ceny oferty. W konsekwencji nawet w przypadku niedoszacowania kilku pozycji RCO (czego Izba nie stwierdziła) nie sposób na tym etapie uznać, że ma ono istotny wpływ na faktyczne zaniżenie całkowitej ceny oferty. Jak trafnie wskazano w wyroku z dnia 8 czerwca 2026 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 2056/26: „Izba w tym zakresie, wskazuje na stanowisko wynikające z orzecznictwa. Zgodnie z którym decydujące znaczenie dla uznania wystąpienia ceny rażąco niskiej jest zależność pomiędzy jednostkowym zaniżeniem a ceną całej oferty, a nie traktowanie ceny pojedynczych składników oferty w sposób wyizolowany i oderwany od całej oferty (przykładowo za wyrokiem KIO 16.09.2022 r., sygn. akt: KIO 2259/22). Podobnie w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30.05.2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 69/22 - Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał natomiast na znaczenie istotnej części składowej z punktu widzenia badania ceny rażąco niskiej dopuszczając możliwość odrzucenia oferty, w sytuacji w której istotne części składowe ceny lub kosztu okażą się rażąco niskie. Taka możliwość wymaga wykazania, że znaczenie podważanego elementu cenotwórczego jest tak duże, że jego zaniżenie powoduje rażąco niski charakter całej oferty.” Nie ma też tutaj sprzeczności, którą podnosił Odwołujący w piśmie procesowym, że każda pozycja RCO miała zawierać wszystkie koszty wykonania opisanych w niej prac więc przyjęcie, że niedoszacowanie jednej z nich miałyby zostać skompensowane kosztami innej pozycji powoduje niezgodność z pkt 12.5 SWZ IDW (przerzucanie kosztów pomiędzy pozycjami). Jak już wskazano, obok kosztów wykonania danego zakresu prac w pozycji RCO, cena oferty obejmuje również koszty pośrednie, rezerwy i zysk stąd ewentualne niedoszacowanie kosztów danej pozycji dla stwierdzenia rażąco niskiej ceny wymaga wykazania, że całkowita cena oferty jest zaniżona.

Izba zauważa także, że w odwołaniu Odwołujący wywodzi istotność kwestionowanych cen z okoliczności wezwania do ich wyjaśnienia oraz uznawania przez samego Zamawiającego, że są te elementy istotne ceny. Niemniej jednak, przekonanie Zamawiającego nie powoduje jeszcze, że faktycznie ceny spornych pozycji mają istotny wpływ na możliwość wykonania zamówienia jako całości za cenę ofertową. To Odwołujący domagając się odrzucenia oferty Przystępującego powinien ten wpływ wykazać, czego nie uczynił. Izba za spóźnioną uznała argumentację w tym zakresie przedstawioną w piśmie procesowym z dnia 13 lipca 2026 r., gdyż wszystkie okoliczności faktyczne uzasadniające podniesione zarzuty powinny zostać wskazane w odwołaniu. Nie jest dopuszczalne rozszerzanie tych okoliczności w toku postępowania odwoławczego, w tym w piśmie procesowym. Nie można tracić przy tym z oczu, że Zamawiający wezwał Przystępującego do wyjaśnienia kilku z kilkudziesięciu pozycji RCO i jakkolwiek każda z nich miała być wyceniona zgodnie z ogólnym opisem to nie sposób uznać, że każda z nich wpływa tak znacząco na cenę, że niedoszacowanie każdej z nich mogłoby mieć niebagatelne znaczenie dla realizacji zamówienia jako całości. Jak wskazano w: M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 7, 2026: „*Pojęcie "istotnej części składowej ceny lub kosztu" należy rozumieć jako część, która w znacznym stopniu, bardziej niż pozostałe składniki, przyczynia się do powstawania kosztów po stronie wykonawcy (tak wyr. KIO z 10.2.2025 r., KIO 163/25, Legalis). Podpowieź co do rozumienia tego pojęcia dostarcza przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Z tej regulacji wynika, że podstawą do odrzucenia oferty jest stwierdzenie, że oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt - a nie ich istotne części składowe - w stosunku do przedmiotu zamówienia. (...) Istotna część składowa ceny musi zatem być na tyle znacząca, aby udzielone co do niej wyjaśnienia mogły potencjalnie dać odpowiedź czy cena całkowita oferty lub jej koszt zostały ustalone na rażąco niskim poziomie. W zależności od przedmiotu zamówienia może chodzić o znaczący udział w wartości przedmiotu zamówienia lub istotne znaczenie dla wykonania całego zamówienia tej części przedmiotu zamówienia, której dotyczy dana część składowa ceny lub kosztu" (wyr. KIO z 15.1.2025 r., KIO 4805/24, Legalis).*” W piśmie procesowym Przystępujący wskazał, że kwestionowane przez Odwołującego pozycje dotyczące obiektów MO-8, MO-7 i KŁ-3 stanowią tylko ok. 2 % cen całkowitej, a pozycje SRK około 1% tej ceny. Trudno też przyjąć, aby Wykonawca nie założył na wyższym poziomie rezerw cenowych czy zysku, które nie pokrywałyby ewentualnego niedoszacowania wskazanych w odwołaniu pozycji RCO nawet gdyby takie niedoszacowanie zostało wykazane.

W konsekwencji Izba uznała zarzut zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego jako zawierającej rażąco niską cenę za niezasadny.

Izba nie uwzględniła również zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp. Zarzut jest nie tylko niezasadny w świetle oddalenia zarzutu dotyczącego rażąco niskiej ceny a opartego na tożsamych podstawach faktycznych, ale również nieuzasadniony.

Wskazania wymaga, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp: „1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) 5) jej treść

jest niezgodna z warunkami zamówienia.” Natomiast w myśl art. 7 pkt 29 ustawy pzp: „Ileż w niniejszej ustawie jest mowa o: 29) 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.” Podkreślić należy, że zamawiający aby odrzucić ofertę na podstawie przywołanego przepisu jest zobowiązany przeprowadzić analizę porównawczą treści oferty oraz warunków zamówienia (w szczególności, co do zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów istotnych dla wykonania zamówienia ale również wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umownych), które stanowią merytoryczne postanowienia oświadczeń woli odpowiednio: zamawiającego, który w szczególności przez opis przedmiotu zamówienia precyzuje i uszczegóławia, jakiego świadczenia oczekuje po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, oraz wykonawcy, który zobowiązuje się do wykonania tego świadczenia w razie wyboru złożonej przez niego oferty (zdefiniowanej w art. 66 kodeksu cywilnego) jako najkorzystniejszej. Dokonanie takiego porównania przesądza o tym, czy treść złożonej w postępowaniu oferty odpowiada warunkom zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 29 ustawy pzp. Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia zachodzi więc, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w SWZ wymaganiom. Istotnym jest, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia musi po pierwsze być oczywista i niewątpliwa, czyli zamawiający musi mieć pewność co do niezgodności oferty z jego oczekiwaniami, przy czym postanowienia SWZ powinny być jasne i klarowne (tak też: wyrok z dnia 22 września 2020 roku, sygn. akt: KIO 1864/20; wyrok z dnia 20 stycznia 2020 roku, sygn. akt: KIO 69/20). Po drugie, odrzucenie oferty nie może nastąpić z błahych, czysto formalnych powodów nie wpływających na treść złożonej oferty, jak również, gdy zamawiający ma możliwość poprawienia błędów jakie zawiera oferta.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy Odwołujący, aby wykazać niezgodność z pkt 12.5 IDW powinien wskazać jaki zakres pozycji RCO został pominięty przez Przystępującego, a więc jakich kosztów Wykonawca nie ujął w cenie danej pozycji RCO ewentualnie, gdzie te koszty zostały przerzucone. Zarzut ma charakter blankietowy i nieskonkretyzowany, w tym pozostaje chybiony w świetle podstaw faktycznych, gdyż Odwołujący nie wykazał, że cena oferty Przystępującego jest rażąco niska.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 575 oraz art. 574 ustawy pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b i d oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437 ze zm.) zaliczając na poczet niniejszego postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania uiszczony przez Odwołującego, koszt wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego i opłat skarbowych od udzielonych pełnomocnictw oraz zasądzając od Odwołującego na rzecz Zamawiającego koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3600,00 zł oraz opłat od pełnomocnictw w wysokości 85,00 zł na podstawie spisu kosztów złożonego przez Zamawiającego na rozprawie.

Przewodniczący: