

WYROK

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Agnieszka Trojanowska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 19 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe "DROMOS" z siedzibą w Kartuzach, ul. Gdańska 26 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Województwo Pomorskie - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, ul. Mostowa 11a

Uczestnik po stronie zamawiającego:

Wykonawca Firma Budowlano-Drogowa „MTM” Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdyni, ul. Hutniczej 35

orzeka:

1.Oddala odwołanie,

2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) tytułem uiszczanego wpisu, 3 600 zł 00 gr tytułem wydatków pełnomocnika odwołującego.

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

Przewodnicząca:

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na „Modernizację dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części” (17/WZP/2026/PN/WUDiM). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 59/2026, 204465-2026 w dniu 25 marca 2026 r. Specyfikacja Warunków Zamówienia była dostępna na platformie zakupowej od 25 marca 2026 r.

11 czerwca 2026 r. zamawiający poinformował wykonawców o wynikach postępowania.

19 czerwca 2026 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe "DROMOS" z siedzibą w Kartuzach, ul. Gdańska 26 wniósł odwołanie przez należycie umocowanego pełnomocnika. Do odwołania dołączono dowód jego opłacenia oraz przekazania zamawiającemu.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy:

1)Naruszenie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy przez zaniechanie wezwania wykonawcy MTM S.A. do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów dotyczących wyliczenia istotnych części składowych ceny – tj. stawek kosztorysowych ujętych w następujących pozycjach kosztorysu ofertowego:

a.poz. 6: warstwa podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7 cm dla ruchu KR 34 (odcinek 64+700–64+827 oraz wlot drogi gminnej),

b.poz. 7: siatka do zbrojenia warstw nawierzchni asfaltowych z włókien szklanych i węglowych (odcinek 64+700–64+827 oraz wlot drogi gminnej),

c.poz. 8: warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego AC8S (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – jezdnie i skrzyżowania,

d.poz. 10: warstwa ścieralna z SMA8 (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – jezdnie i skrzyżowania,

e.poz. 11: warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC11W (gr. 4 cm) dla ruchu KR 34 – zjazdy,

f.poz. 12: warstwa ścieralna z SMA8 (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – zjazdy,

mimo że stawki stosowane przez MTM S.A. w tych pozycjach mają charakter rażąco niski, nie pokrywają realnych kosztów wykonania zamówienia i budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ, co w konsekwencji skutkowało bezprawnym wyborem tej oferty jako najkorzystniejszej.

2)naruszenie art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy przez wybór oferty MTM S.A. jako najkorzystniejszej w zakresie części 3 w sytuacji, gdy oferta ta podlegała odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do

przedmiotu zamówienia.

3) naruszenie art. 239 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7, przez wybór oferty MTM S.A. jako najkorzystniejszej w zakresie części 3 w sytuacji, gdy oferta ta podlegała odrzuceniu jako złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. 2026, poz. 85).

4) naruszenie art. 16 pkt 1 ustawy – przez naruszenie zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

Wniósł o:

1) Uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

a. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części” (oznaczenie postępowania: 17/WZP/2026/PN/WUDiM),

b. powtórzenia czynności badania i oceny ofert w zakresie części 3,

c. wezwania MTM S.A., na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy do złożenia wyjaśnień i dowodów dotyczących wyliczenia istotnych części składowych ceny oferty, tj. cen jednostkowych w pozycjach wskazanych w zarzucie pierwszym,

d. ewentualnie, w przypadku uznania przez Izbę, że zgromadzone w sprawie dowody w sposób jednoznaczny i ostateczny potwierdzają nierealność ceny zaoferowanej przez MTM S.A., o nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty MTM S.A. jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia;

2) Zasądzenie na rzecz odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych;

3) Zobowiązanie zamawiającego do przedłożenia do tut. Izby akt przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Nadto o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów:

1) Załącznik nr 1 – Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr:

17/WZP/2026/PN/WUDiM – część 3 – na okoliczność faktu, że cena MTM w pozycjach kwestionowanych w niniejszym odwołaniu (tj. poz. 6,7,8,10, 11 i 12) jest znacząco niższa od analogicznych cen oferowanych przez pozostałych wykonawców;

2) Załącznik nr 2 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 22P – na okoliczność faktu, że cena zaoferowana przez MTM nie obejmuje wszystkich kosztów koniecznych w ramach pozycji nr 6 kosztorysu;

3) Załącznik nr 3 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 8S – na okoliczność faktu, że cena zaoferowana przez MTM nie obejmuje wszystkich kosztów koniecznych w ramach pozycji nr 6 kosztorysu;

4) Załącznik nr 4 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 11W – na okoliczność faktu, że cena zaoferowana przez MTM nie obejmuje wszystkich kosztów koniecznych w ramach pozycji nr 11 kosztorysu;

5) Załącznik nr 5 -kalkulacja wsadu mieszanki SMA 8 – na okoliczność faktu, że cena zaoferowana przez MTM nie obejmuje wszystkich kosztów koniecznych w ramach pozycji nr 10 kosztorysu;

6) załącznik nr 6 – Cennik asfaltów unimot bitumen sp. z o. o. z roku 2026 – na okoliczność wzrostu cen asfaltów w roku 2026;

7) Załącznik nr 7 - Cennik asfaltów unimot bitumen sp. z o. o. z roku 2025 – na okoliczność wzrostu cen asfaltów w roku 2025;

8) Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” – na okoliczność cen oferowanych przez MTM w innych postępowaniach, w celu wykazania, że w innych postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego MTM wyceniał analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym aniżeli w części 3 tego postępowania a cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

9) Załącznik nr 9 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160” – na okoliczność cen oferowanych przez MTM w innych postępowaniach, w celu wykazania, że w innych postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego MTM wyceniał analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym aniżeli w części 3 tego postępowania a cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

10) Załącznik nr 10 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 502 odcinek 9+520 – 12+400” – na okoliczność cen oferowanych przez MTM w innych postępowaniach, w celu wykazania, że w innych postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego MTM wyceniał analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym aniżeli w części 3 tego postępowania a cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

11)Załącznik nr 11 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW - Gowidłino od km 33+138 – 38+138” – na okoliczność cen oferowanych przez MTM w innych postępowaniach, w celu wykazania, że w innych postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego MTM wycenił analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym aniżeli w części 3 tego postępowania cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

12)Załącznik nr 12 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 16 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 od km 274+980 do km 279+990 na odcinku Boże Pole Wielkie - Strzebielino dł. 5010 mb” – na okoliczność cen oferowanych przez MTM w innych postępowaniach, w celu wykazania, że w innych postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego MTM wycenił analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym aniżeli w części 3 tego postępowania cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

13)Załącznik nr 13 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w niniejszym postępowaniu w części 5 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 od km 48+250 do km 60+200 na odcinku Piaśnica - Krokowa dł. 11 950 mb” – na okoliczność cen oferowanych przez MTM w innych postępowaniach, w celu wykazania, że w innych postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego MTM wycenił analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym aniżeli w części 3 tego postępowania cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

14)Załącznik nr 14 – oferta na Geosiatkę – na okoliczność cen zakupu materiałów: geosiatki z włókien szklanych i węglowych, w celu wykazania, że cena MTM w pozycji nr 7 kosztorysu plasuje się poniżej kosztu zakupu samego materiału;

15)Załącznik nr 15 - ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM – część 10 (sygn. KIO 1998/26 – załącznik nr 6 i 8 do odwołania) – na okoliczność aktualnych cen rynkowych materiałów wskazanych przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dot. postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDiM, w celu wykazania, że w innym postępowaniu prowadzonym w bieżącym roku MTM wycenia analogiczne pozycje na poziomie znacząco wyższym niż w części 3 tego postępowania cena MTM dla części 3 tego postępowania kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia;

16)Akta postępowania w szczególności na okoliczność:

a)Braku wezwania MTM do wyjaśnień rażąco niskiej ceny;

b)Stwierdzenia faktów – cen oferowanych przez MTM oraz pozostałych wykonawców w kosztorysach;

Odwolujący złożył w przedmiotowym postępowaniu ważną i niepodlegającą odrzuceniu ofertę w zakresie Części nr 3, która zgodnie z informacją o wyborze najkorzystniejszej oferty z 11.06.2026r., uplasowała się na drugiej pozycji w rankingu, uzyskując łączną punktację 98,42pkt.

Odwolujący wskazał, że oferta sklasyfikowana przed jego ofertą – tj. oferta MTM – zawiera istotne części składowe wycenione rażąco nisko, w sposób uniemożliwiający wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Powyższe okoliczności obligowały zamawiającego do wezwania MTM do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy, a w następstwie ich niezłożenia lub w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniałyby podanej w ofercie ceny lub kosztu – do odrzucenia złożonej oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw, z art. 224 ust. 6 ustawy. Wskutek zaniechania przez zamawiającego obowiązku wezwania wykonawcy MTM do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskich istotnych części składowych ceny, oferta ta pozostaje w postępowaniu i jest sklasyfikowana przed ofertą odwołującego. Odwołujący ma zatem bezpośredni interes w we wniesieniu odwołania i uzyskaniu zamówienia. Naruszenie przez zamawiającego wskazanych przepisów ustawy ma bezpośredni wpływ na wynik postępowania i pozbawiło odwołującego możliwości uzyskania zamówienia. Uchybienia mogą zostać naprawione przez nakazanie zamawiającemu postępowania zgodnego z obowiązującymi przepisami ustawy, przy uwzględnieniu zarzutów tego odwołania.

Odwolujący poniósł szkodę (a co najmniej może ponieść) w postaci utraty realnej możliwości uzyskania zamówienia. Gdyby zamawiający działał zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy i wezwał wskazanego wykonawcę do wyjaśnień, a następnie dokonał rzetelnej oceny złożonych wyjaśnień, doprowadziłoby to do odrzucenia oferty wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy, jako zawierających rażąco niskie istotne części składowe ceny, co skutkowałoby wyborem oferty odwołującego jako najkorzystniejszej. Pomiędzy działaniem zamawiającego (brakiem wezwania i odrzucenia oferty z rażąco niską ceną) a szkodą odwołującego istnieje zatem bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy. Uwzględnienie odwołania pozwoli odwołującemu na uzyskanie zamówienia, co potwierdza spełnienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy.

Na otwarciu ofert w dniu 8 maja 2026 r. ujawniono następujące ceny brutto:

1 Colas Polska Sp. z o.o., ul. Nowa 49, 62-070 Pałędzie 9 408 175,54

2 Firma Budowlano-Drogowa MTM SA, ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia 7 875 832,16

3 Usługi Transportowe, Ziemne, Melioracyjne i Ogólnobudowlane H.C., ul. Jana Pawła II 16, 83-425 Kalisz 8 314 799,48

4 POL-DRÓG S.A., ul. Podmiejska 2, 78-500 Drawsko Pomorskie 8 511 833,77

5 Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o., ul. Gdańska 26, 83-300 Kartuzy 8 089 478,43

6 Przedsiębiorstwo Budowy Dróg SA, ul. Pomorska 26a, 83-200 Starogard Gdański 9 248 819,00

7 Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia 9 495 212,27

Budżet zamawiającego na część 3 wynosił 9 560 000,00 zł brutto. Wartość szacunkowa zamówienia dla tej części ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich wynosiła 7 773 525,74 zł netto.

Zgodnie z SWZ, oferty były oceniane w trzech kryteriach: „Cena (waga 60%)”, „Doświadczenie zawodowe kierownika robót” (waga 20%) oraz „Długość okresu rękojmi i gwarancji” (waga 20%). Z uwagi na fakt, że wszyscy wykonawcy uzyskali maksymalną punktację w kryteriach pozacenowych (po 20,00 pkt w każdym z dwóch kryteriów), decydujące okazało się kryterium „Cena”.

11 czerwca 2026 r. (WZP.26.17.2026.PJ L.p. 11) zamawiający zawiadomił o wyborze jako najkorzystniejszej w zakresie części 3 oferty złożonej przez MTM S.A. z łączną punktacją 100 pkt, w tym:

- kryterium „Cena” (60%): 60 pkt,
- kryterium „Doświadczenie zawodowe kierownika robót” (20%): 20 pkt,
- kryterium „Długość okresu rękojmi i gwarancji” (20%): 20 pkt.

Oferta odwołującego zajęła drugie miejsce z łączną punktacją 98,42 pkt, w tym:

- kryterium „Cena” (60%): 58,42 pkt,
- kryterium „Doświadczenie zawodowe kierownika robót” (20%): 20 pkt,
- kryterium „Długość okresu rękojmi i gwarancji” (20%): 20 pkt.

Zamawiający w informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty stwierdził, że nie odrzucił żadnej z ofert złożonych w Części nr 3 postępowania. Z dokumentów postępowania nie wynika również, aby zamawiający wzywał któregośkolwiek z wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny lub jej istotnych części składowych w trybie art. 224 ust.1 ustawy. W uzasadnieniu wyboru zamawiający ograniczył się do wskazania, że wybrany wykonawca złożył najkorzystniejszą ofertę w oparciu o ustanowione kryteria oceny ofert.

W przedmiotowym postępowaniu, zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 3 i 4 oraz § 5 projektu umowy, wynagrodzenie ma charakter kosztorysowy, tj. zostało wyliczone w oparciu o kosztorys ofertowy sporządzony metodą kalkulacji uproszczonej i będzie rozliczane stosownie do wartości wykonanych robót, jako iloczyn ilości rzeczywiście wykonanych i odebranych robót oraz cen jednostkowych podanych w kosztorysie ofertowym wykonawcy lub ustalonych zgodnie z umową.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy, 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.

Przepis ten formułuje obowiązek – nie uprawnienie – zamawiającego. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „zamawiający żąda” (a nie „zamawiający może żądać”) przesądza o obligatoryjnym charakterze tej procedury. Obowiązek ten aktualizuje się nie tylko wówczas, gdy całkowita cena oferty odbiega o co najmniej 30% od wartości szacunkowej lub średniej cen ofert złożonych w postępowaniu (art. 224 ust. 2 ustawy), ale już wtedy, gdy zamawiający poweźmie uzasadnione wątpliwości co do rynkowości poszczególnych istotnych składowych ceny.

Powołał wyrok KIO z 28 kwietnia 2022 r., sygn. akt KIO 964/22, wyrok KIO z 7.02.2024 r., KIO 129/24, LEX nr 3703384.

Zakwestionowane pozycje kosztorysowe (poz. 6, 7, 8, 10, 11 i 12) stanowią kluczowy zakres przedmiotowy robót objętych Modernizacją DW 214 – są to pozycje dotyczące wykonania nawierzchni z mieszanek mineralno-asfaltowych, obejmujące warstwę podbudowy, warstwy wyrównawcze, wiążące i ścieralne, a także zbrojenie nawierzchni siatką z włókien szklanych i węglowych.

Łączna wartość tych sześciu pozycji w kosztorysie ofertowym MTM S.A. wynosi 3 157 450,72 zł, co stanowi 49,41% ceny netto oferty MTM S.A. (6 403 115,58 zł netto).

Pozycje te stanowią zatem niemal połowę całkowitej wartości oferty i bez wątpienia kwalifikują się jako istotne części składowe ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy.

Powołał wyrok KIO z 18 stycznia 2019 r., sygn. akt KIO 2678/18.

Zakwestionowane pozycje dotyczą kluczowych robót nawierzchniowych, bez których realizacja przedmiotu zamówienia – modernizacji drogi wojewódzkiej – nie byłaby możliwa. Są to roboty o charakterze podstawowym, stanowiące istotę zamówienia. Ich prawidłowe wykonanie przesądza o osiągnięciu celu zamówienia, jakim jest zapewnienie trwałej, bezpiecznej i funkcjonalnej nawierzchni drogi wojewódzkiej klasy Z, dostosowanej do ruchu kategorii KR 3-4.

Odwołujący podkreślił, że zakwestionowane pozycje obejmują różnorodne typy robót nawierzchniowych:

- warstwy konstrukcyjne (podbudowa AC22P),
- warstwy wyrównawcze (AC8S),
- warstwy wiążące (AC11W),
- warstwy ścieralne (SMA8),
- zbrojenie nawierzchni (siatka z włókien szklanych i węglowych).

Tak szeroki zakres pozycji objętych zaniżeniem cen wskazał na systemowy charakter problemu – nie jest to przypadkowe zaniżenie pojedynczej pozycji, lecz świadome i konsekwentne zaniżenie kosztów w całym spektrum kluczowych robót nawierzchniowych.

W dalszej treści tego odwołania przedstawiono szczegółową charakterystykę kwestionowanych pozycji kosztorysowych.

Charakterystyka pozycji nr 6 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 6 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-04.07.01) dotyczy wykonania warstwy podbudowy z betonu asfaltowego AC 22P gr. 7cm dla ruchu KR 3-4 (odcinek 64+700 – 64+827 oraz wlot drogi gminnej).

Wykonawca MTM wycenił pozycję nr 6 o grubości 7cm (175kg/m²) na poziomie 38,00 zł/m² - cena przeliczona na tonę masy przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 217,14 zł/t.

Dowód: Akta postępowania: kosztorys ofertowy MTM dla części 3, pozycja 6

- Cena MTM poniżej kosztu wytworzenia mieszanki AC 22P

W załączniku nr 2 odwołujący przedłożył kalkulację wsadu mieszanki AC 22P sporządzoną na podstawie: (1) przykładowej receptury stosowanej przez wykonawców oraz (2) ujętych w załączniku nr 15 aktualnych cen rynkowych materiałów wskazanych przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dot. postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDiM Części 1^a (sygn. KIO 1998/26 załącznik nr 6 i 8 do odwołania)). Z kalkulacji tej (opartej o ceny wskazane przez samo MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM - Część 10) wynika, że koszt samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) wynosi co najmniej 204,05zł/t.

Dowód: załącznik nr 2 - kalkulacja wsadu mieszanki AC 22P

Dowód: załącznik nr 15 - ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM – część 10 (sygn. KIO 1998/26 – załącznik nr 6 i 8 do odwołania)

Z kalkulacji tej wynika jednoznacznie, że zaoferowany został sam wsad materiałowy mieszanki, nie uwzględniając kosztów wytworzenia, transportu i wbudowania, co jest nie zgodne z SST. Wg. SST zaoferowana cena musi obejmować:

Tu odwołujący wkleił fragment SST.

Uwzględniając wymagania SST, rzeczywisty koszt wykonania pozycji nr 6 kosztorysu powinien wynosić co najmniej 326-360zł/t (57,50 - 63zł/m²), a zaoferowana cena przez MTM wynosi 38,00zł/m² co stanowi zaledwie 60-72% tej ceny.

- Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części 3

Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w Części 3 kształtowały się w przedziale od 51,15zł/m² do 66,03zł/m²

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem MTM wynosi 59,85 zł/m². Cena MTM stanowi jedynie 63,70% tej średniej.

Dowód: załącznik nr 1 - Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDiM – część 3 – poz. Nr6

Tak drastyczna rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazał, że złożona przez MTM wycena pozycji nr 6 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

- Porównanie z cenami MTM w innych postępowaniach – potwierdzenie rażąco niskiej ceny

Odwołujący wskazał, że wykonawca MTM w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich wycenił wykonanie warstwy podbudowy z mieszanki mineralno-asfaltowej AC 22P znacznie wyżej niż w Części 3 tego postępowania.

1)Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603”

W pozycji nr 6 kosztorysu: Wykonanie podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7cm dla ruchu KR 3-4 (odcinek – 111+121 – 111+396) zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 59,50 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku

Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” – poz. 6

2) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 15 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160”

W pozycji nr 6 kosztorysu: Wykonanie podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7cm dla ruchu KR 3-4 zaoferował:
Cena jednostkowa MTM: 63,00 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 9 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 1: „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160” – poz. 6

3) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 8 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 502 odcinek 9+520 – 12+400” zaoferował:

W pozycji nr 6 kosztorysu: Wykonanie podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7cm dla ruchu KR 3-4
Cena jednostkowa MTM: 63,00 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 10 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 1: „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 502 odcinek 9+520 – 12+400” – poz. 6

Taka rozbieżność pomiędzy cenami z tego roku, jak i z roku ubiegłego przy takiej samej grubości, potwierdza, że wycena MTM dla części 3 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia.

Dodatkowo odwołujący wspominał, że cena asfaltów drogowych między rokiem 2025 i 2026 wzrosła prawie dwukrotnie co przedstawia (załącznik nr 6 i 7). Obniżenie tak drastycznie ceny wykonania warstwy wyrównawczej z AC 22P między rokiem 2025 i 2026 wydaje się ekonomicznie niemożliwe do zrealizowania przy zachowaniu wymagań technicznych dokumentów zamówienia.

Dowód: załącznik nr 6 – Cennik asfaltów unimot bitumen sp. z o. o. z roku 2026 – na okoliczność wzrostu cen asfaltów w roku 2026

Dowód: załącznik nr 7 - Cennik asfaltów unimot bitumen sp. z o. o. z roku 2025 – na okoliczność wzrostu cen asfaltów w roku 2025

Charakterystyka pozycji nr 7 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 7 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-05.03.26) dotyczy ułożenia siatki do zbrojenia warstw nawierzchni asfaltowych z włókien szklanych i węglowych (odcinek – 64+700 – 64+827 oraz wlot drogi gminnej)

Wykonawca MTM wycenił pozycję nr 7 na poziomie 12,00 zł/m² tyle samo co w pozycji nr 9 ułożenie siatki do zbrojenia warstw nawierzchni asfaltowych z włókien szklanych (cały odcinek – jezdnia i skrzyżowania o konstrukcji tak jak jezdnia).

Dowód: Akta postępowania: kosztorys ofertowy MTM dla części 3, pozycja 7

- Cena MTM poniżej kosztu zakupu samego materiału

Odwołujący przedłożył ofertę (załącznik nr 14) na materiał spełniający wymagania SST z którego wynika, że cena samego materiału w zakupie (siatki z włókien szklanych i węglowych) wynosi 33,50 zł/m².

Dowód: Załącznik nr 14 – oferta na Geosiatkę

Cena MTM w pozycji 7 kosztorysu ofertowego to 12,00 zł/m² co stanowi zaledwie 35,82% kosztu samego materiału.

- Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części 3

Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców z wyłączeniem kosztorysu firmy H Czarnowski, który również zaoferował inny materiał, nie spełniający wymagań SST, kształtowały się w przedziale od 25,19 zł/m² do 37,90 zł/m².

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem MTM i H. Czarnowski wynosi 29,44 zł/m². Cena MTM stanowi zaledwie 40,76% tej średniej

Dowód: załącznik nr 1 - Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDiM – część 3 – poz. Nr7

Tak drastyczna rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazał, że złożona przez MTM wycena pozycji nr 7 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

Wycena MTM na poziomie 12,00 zł/m² w pozycji 7 kosztorysu ofertowego jak i w pozycji nr 9 kosztorysu ofertowego świadczy o tym, że oferent wycenił materiał (siatkę z włókien szklanych, a nie szklano-węglowych) co jest niezgodne z opisem w kosztorysie ofertowym firmy MTM i wymaganiami zamawiającego.

Charakterystyka pozycji nr 8 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 8 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-05.03.05) dotyczy wykonania warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego AC8S średniej gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowania.

Wykonawca MTM wycenił pozycję nr 8 (warstwę wyrównawczą z betonu asfaltowego AC8S o średniej gr. 4 cm (175kg/m²) na poziomie 28,80 zł/m² przeliczona na tonę masy przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 288 zł/t.

Dowód: Akta postępowania: kosztorys ofertowy MTM dla części 3, pozycja 8

- Cena MTM poniżej kosztu wytworzenia mieszanki AC 8S

Odwolujący przedłożył kalkulację wsadu mieszanki AC 8S sporządzoną na podstawie: (1) przykładowej receptury stosowanej przez wykonawców oraz (2) ujętych w załączniku nr 15 aktualnych cen rynkowych materiałów wskazanych przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dot. postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDiM Części 10 (sygn. KIO 1998/2 załącznik nr 6 i 8 do odwołania).

Dowód: załącznik nr 3 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 8S

Dowód: załącznik nr 15 - ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM – część 10 (sygn. KIO 1998/26 – załącznik nr 6 i 8 do odwołania)

Z kalkulacji tej (opartej o ceny wskazane przez samo MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM - Część 10) wynika, że koszt samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) wynosi co najmniej 248,26zł/t. Z kalkulacji tej wynika jednoznacznie, że zaoferowany został sam wsad materiałowy mieszanki, nie uwzględniając kosztów wytworzenia, transportu i wbudowania, co jest nie zgodne z SST. Wg. SST zaoferowana cena musi obejmować:

Tu odwołujący wkleił fragment SST.

Dodatkowo zamawiający w SST zastrzegł, że nie dopuszcza się użycia granulatu asfaltowego w warstwie ścieralnej (w przedmiotowym remoncie zastosowanie dla warstwy wiążącej/wyrównawczej).

Rzeczywisty koszt wykonania pozycji nr 8 kosztorysu powinien wynosić co najmniej 370-390zł/t (37 - 40zł/m²), a zaoferowana cena przez MTM wynosi 28,80zł/m² co stanowi zaledwie 70-80% tej ceny.

•Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części 3

Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców w Części 3 kształtowały się w przedziale od 31,51 zł/m² do 37,90 zł/m².

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem MTM wynosi 35,54 zł/m². Cena MTM stanowi jedynie 81,04% tej średniej.

Dowód: załącznik nr 1 - Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDiM – część 3 – poz. Nr8

Taka rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazał, że złożona przez MTM wycena pozycji nr 8 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

•Porównanie z cenami MTM w innych postępowaniach – potwierdzenie rażąco niskiej ceny

Odwolujący wskazał, że wykonawca MTM w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich wyceniał wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej znacznie wyżej niż w Części 3 tego postępowania:

1) Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603”

W pozycji nr 8 kosztorysu: Wykonanie warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego AC 8S średniej gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowania zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 34,20 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu

11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” – poz. 8

2) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW – Gowidlino od km 33+138 - 38+138” zaoferował:

W pozycji nr 10 kosztorysu: Wykonanie warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego AC8S średniej gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 zaoferował:/

Cena jednostkowa MTM: 39,20 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 11 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW - Gowidlino od km 33+138 – 38+138 – poz. 10

3) Postępowanie 17/WZP/2026/PN/WUDIM w części 5 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 218 od km 48+250 do km 60+200” czyli w tym samym postępowaniu tylko innej części zaoferował:

W pozycji nr 3 kosztorysu: Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC8S KR3 – średnia grubość warstwy po zagęszczeniu 3cm (75kg/m²) zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 378,00 zł/t czyli w przeliczeniu dla gr 4cm przy założeniu gęstości na poziomie 2,5t/m² wynosi 37,80 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 13 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 5 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 od m 48+250 do km 60+200 na odcinku Piaśnica - Krokowa dł. 11 950 mb” – poz. 3

Taka rozbieżność pomiędzy cenami z tego roku jak i z roku ubiegłego przy takiej samej grubości, potwierdza, że wycena MTM dla części 3 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia.

Dodatkowo należy wspomnieć, że cena asfaltów drogowych między rokiem 2025 i 2026 znacząco wzrosła prawie dwukrotnie co przedstawia (załącznik nr 6 i 7). Obniżenie tak drastycznie ceny wykonania warstwy wyrównawczej z AC 8S między rokiem 2025 i 2026 wydaje się ekonomicznie niemożliwa do zrealizowania przy zachowaniu wymagań technicznych dokumentów zamówienia.

Dodatkowo analiza wskazała, że wycena MTM dla pozycji 8 kosztorysu ofertowego przy założeniu, że cena MTM 28,80 zł/m² za grubości 4cm przeliczona na tonę masy przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 288zł/t wskazała jednoznacznie, że zaoferowana cena stanowi jedynie 76,19% ceny zaoferowanej w Części 5 tego postępowania. Taka rozbieżność pomiędzy cenami przy zbliżonym zakresie robót, potwierdza, że wycena MTM dla Części 3 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia przy średniej grubości 4cm, chyba że wykonawca MTM założył inną średnią grubość (np. 3cm to cena jednostkowa dla 378zł/t wyniosłaby w przeliczeniu 28,35 zł/m² co jest zbliżoną ceną do zaoferowanej w niniejszym postępowaniu), ale niezgodną z wymaganiami zamawiającego i SST.

Charakterystyka pozycji nr 10 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 10 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-05.03.13) dotyczy wykonania warstwy ścieralnej z SMA8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowanie. Dodatkowo Zamawiający w SST zawarł informację, że do wyceny mieszanki SMA8 należy stosować asfalt drogowy modyfikowany PMB 45/80-55.

Tu odwołujący wkleił fragment SST.

Wykonawca MTM wycenił pozycję nr 10 (warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowanie) na poziomie 41,30zł/m² przeliczona na tonę masy przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 413 zł/t.

Dowód: Akta postępowania: kosztorys ofertowy MTM dla części 3, pozycja 10

- Cena MTM poniżej kosztu wytworzenia mieszanki SMA 8

Odwołujący przedłożył kalkulację wsadu mieszanki SMA 8 sporządzoną na podstawie (1) przykładowej receptury stosowanej przez wykonawców oraz (2) ujętych w załączniku nr 15 aktualnych cen rynkowych materiałów wskazanych przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dot. postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDI-M Części 10 (sygn. KIO 1998/2 załącznik nr 6 i 8 do odwołania).

Dowód: załącznik nr 5 - kalkulacja wsadu mieszanki SMA 8

Dowód: załącznik nr 15 - ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDI-M – część 10 (sygn. KIO 1998/26 – załącznik nr 6 i 8 do odwołania)

Z kalkulacji tej (opartej o ceny wskazane przez samo MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDI-M - Część 10) wynika, że koszt samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) wynosi co najmniej 344,30 zł/t. Z kalkulacji tej wynika jednoznacznie, że zaoferowany został sam wsad materiałowy mieszanki + koszt wytworzenia, nie uwzględniając kosztów transportu i wbudowania, co jest nie zgodne z SST. Wg. SST zaoferowana cena musi obejmować:

Tu odwołujący wkleił fragment SST.

Rzeczywisty koszt wykonania pozycji nr 10 kosztorysu powinien wynosić co najmniej 466 - 520 zł/t (46,60 – 52,00 zł/m²), a zaoferowana cena przez MTM wynosi 41,30 zł/m² co stanowi zaledwie 80-85% tej ceny.

- Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części 3

Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w Części 3 kształtowały się w przedziale od 43,82/m² do 52,26zł/m²

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem MTM wynosi 47,67 zł/m². Cena MTM stanowi jedynie 86,64% tej średniej.

Dowód: załącznik nr 1 - Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDI-M – część 3 – poz. Nr10

Taka rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazała, że złożona przez MTM wycena pozycji nr 10 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

- Porównanie z cenami MTM w innych postępowaniach – potwierdzenie rażąco niskiej ceny

Odwołujący wskazał, że wykonawca MTM w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich wycenił wykonanie warstwy ścieralnej z mieszanki mineralno asfaltowej SMA 8 na asfalcie PMB 45/80-55 znacznie wyżej niż w Części 3 tego postępowania:

1) Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDI-M w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603”

W pozycji nr 10 kosztorysu: Wykonanie warstwy ścieralnej z SMA 8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowania

zaoferował: Cena jednostkowa MTM: 46,20 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu

11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” – poz. 10

2) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 15 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160” W pozycji nr 11 kosztorysu: Nawierzchnie z mieszanek mineralno- bitumicznych – warstwa ścieralna z SMA8 S PMB 45/80-55 o gr. 4cm zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 49,60 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 9 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 15 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160” – poz. 11

3) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW – Gowidlino od km 33+138 - 38+138”:

W pozycji nr 14 kosztorysu: Warstwa ścieralna z SMA 8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowani zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 50,24 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 11 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW - Gowidlino od km 33+138 – 38+138 – poz. 14

Zestawienie porównawcze cen MTM:

Postępowanie Cena jednostkowa MTM (zł/m²)

Część nr 3 tego postępowania 41,30 zł/m²

Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” 46,20 zł/m²

Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160 49,60 zł/m²

Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW – Gowidlino od km 33+138 - 38+138 50,24 zł/m²

Taka rozbieżność pomiędzy cenami z tego roku jak i z roku ubiegłego przy takiej samej grubości, potwierdza, że wycena MTM dla części 3 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia.

Dodatkowo należy wspomnieć, że cena asfaltów drogowych między rokiem 2025 i 2026 znacząco wzrosła prawie dwukrotnie co przedstawia (załącznik nr 11 i 12). Obniżenie tak drastycznie ceny wykonania warstwy z SMA8 na asfalcie modyfikowanym między rokiem 2025 i 2026 wydaje się ekonomicznie niemożliwa do zrealizowania przy zachowaniu wymagań technicznych dokumentów zamówienia.

Charakterystyka pozycji nr 11 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 11 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-05.03.05A) dotyczy wykonania warstwy wiążącej AC11W gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdy.

Wykonawca MTM wycenił pozycję nr 11 (warstwa wiążąca z AC 11W gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdy) na poziomie 26,40zł/m² przeliczona na tonę masy przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 264zł/t.

Dowód: Akta postępowania: kosztorys ofertowy MTM dla części 3, pozycja 11

• Cena MTM poniżej kosztu wytworzenia mieszanki AC 11W

Odwołujący przedkłada kalkulację wsadu mieszanki AC 11W zastosowaną przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dotyczącym postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDiM Części 10 (sygn. KIO 1998/26 załącznik nr 6 odwołania) z które wynika, że koszt samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) wynosi co najmniej 222,95zł/t.

Dowód: załącznik nr 15 - ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM – część 10 (sygn. KIO 1998/26 – załącznik nr 6 i 8 do odwołania) – str. 1

Dodatkowo odwołujący przedłożył swoją kalkulację wsadu mieszanki AC11W sporządzoną na podstawie receptury oraz aktualnych cen rynkowych materiałów wskazanych przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dot. postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDiM Części 10 (sygn. KIO 1998/26 załącznik nr 6 i 7 do odwołania).

Dowód: załącznik nr 4 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 11W – recepta nr 31

Z kalkulacji tej (opartej o ceny i recepturę wskazane przez samo MTM) wynika jednoznacznie, że zaoferowany został sam wsad materiałowy mieszanki + ewentualnie koszt transportu, nie uwzględniając kosztów, wytworzenia i wbudowania, co jest nie zgodne z SST. Wg. SST zaoferowana cena musi obejmować:

Tu odwołujący wkleił fragment SST.

Rzeczywisty koszt wykonania pozycji nr 11 kosztorysu powinien wynosić co najmniej 335450zł/t (33,50 – 45,00zł/m²), a zaoferowana cena przez MTM wynosi 26,40zł/m² co stanowi zaledwie 60-78% tej ceny.

• Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części 3

Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w Części 3 kształtowały się w przedziale od 31,76zł/m² do 47,05zł/m²

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem MTM wynosi 39,27 zł/m². Cena MTM stanowi

jedynie 67,23% tej średniej.

Dowód: załącznik nr 1 - Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDI – część 3 – poz. Nr11

Taka rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazał, że złożona przez MTM wycena pozycji nr 11 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

- Porównanie z cenami MTM w innych postępowaniach – potwierdzenie rażąco niskiej ceny

Odwolujący wskazał, że Wykonawca MTM w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich wyceniał wykonanie warstwy wiążącej/wyrównawczej z mieszanki mineralno asfaltowej AC 11W znacznie wyżej niż w Części 3 tego postępowania:

1) Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDI w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603”

W pozycji nr 10 kosztorysu: Wykonanie warstwy wiążącej z betonu asfaltowego AC 11W gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdu zaoferował: Cena jednostkowa MTM: 36,00 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu

11/WZP/2026/PN/WUDI w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” – poz. 6

2) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDI w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW – Gowidlino od km 33+138 - 38+138”

W pozycji nr 16 kosztorysu: Wykonanie warstwy wiążącej z betonu asfaltowego AC 11W gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdu zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 36,80zł/m²

Dowód: Załącznik nr 11 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu

6/WZP/2025/PN/WUDI w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW - Gowidlino o km 33+138 – 38+138 – poz. 16

3) Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDI w części 10 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 od km 274+980 do km 279+990 na odcinku Bożę Pole Wielkie – Strzebielino”

W pozycji nr 3 kosztorysu: Wykonanie warstwy wyrównawczej mieszanki mineralno-asfaltowej AC 11W KR 3 – średnia grubość warstwy po zagęszczeniu 3cm (75kg/m²) zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 309,60zł/t

Dowód: Załącznik nr 12 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDI w części 1 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 od km 274+980 do km 279+990 na odcinku Boże Pole Wielkie - Strzebielino dł. 5010 mb” – poz. 3

W przeliczeniu na 4 cm grubości przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 30,96zł/m²

Taka rozbieżność pomiędzy cenami z tego roku jak i z roku ubiegłego przy takiej samej grubości, potwierdza, że wycena MTM dla części 3 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia.

Dodatkowo odwołujący wspominał, że cena asfaltów drogowych między rokiem 2025 i 2026 znacząco wzrosła prawie dwukrotnie co przedstawia (załącznik nr 6 i 7). Obniżenie tak drastycznie ceny wykonania warstwy wiążącej AC 11W między rokiem 2025 i 2026 wydaje się ekonomicznie niemożliwa do zrealizowania przy zachowaniu wymagań technicznych dokumentów zamówienia.

Charakterystyka pozycji nr 12 kosztorysu ofertowego

Pozycja nr 12 kosztorysu ofertowego (kod według Specyfikacji Technicznej: D-05.03.13) dotyczy wykonania warstwy ścieralnej z SMA8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdu. Dodatkowo Zamawiający w SST zawarł informację, że do wyceny mieszanki SMA8 należy stosować asfalt drogowy modyfikowany PMB 45/80-55.

Wykonawca MTM wycenił pozycję nr 10 (warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowanie) na poziomie 41,30zł/m² przy przeliczniku 2,5t/m² wynosi 413zł/t

Dowód: Akta postępowania: kosztorys ofertowy MTM dla części 3, pozycja 12

- Cena MTM poniżej kosztu wytworzenia mieszanki SMA 8

Odwolujący przedkłada kalkulację wsadu mieszanki SMA 8 sporządzoną na podstawie: (1) przykładowej receptury stosowanej przez wykonawców oraz (2) ujętych w załączniku nr 15 aktualnych cen rynkowych materiałów wskazanych przez firmę MTM w odwołaniu do KIO dot. postępowania 11/WZP/2026/PN/WUDI Części 10 (sygn. KIO 1998/2 załącznik nr 6 i 8 do odwołania).

Dowód: załącznik nr 5 -kalkulacja wsadu mieszanki SMA 8

Dowód: załącznik nr 15 -ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu

11/WZP/2026/PN/WUDiM – część 10 (sygn. KIO 1998/26 – załącznik nr 6 i 8 do odwołania)

Z kalkulacji tej wynika, że koszt samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) wynosi co najmniej 344,30 zł/t. Z kalkulacji tej wynika jednoznacznie, że zaoferowany został sam wsad materiałowy mieszanki + koszt wytworzenia, nie uwzględniając kosztów transportu i wbudowania, co jest nie zgodne z SST. Wg. SST zaoferowana cena musi obejmować:

Tu odwołujący wkleił fragment SST.

Rzeczywisty koszt wykonania pozycji nr 10 kosztorysu powinien wynosić co najmniej 466 - 520 zł/t (46,60 – 52,00 zł/m²), a zaoferowana cena przez MTM wynosi 41,30 zł/m² co stanowi zaledwie 80-85% tej ceny.

•Porównanie z ofertami pozostałych wykonawców w Części 3

Ceny jednostkowe pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w Części 3 kształtowały się w przedziale od 43,82/m² do 52,26zł/m²

Średnia cen jednostkowych wszystkich wykonawców z wyłączeniem MTM wynosi 47,67 zł/m². Cena MTM stanowi jedynie 86,64% tej średniej.

Dowód: załącznik nr 1 - Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDiM – część 3 – poz. Nr12

Taka rozbieżność – nieuzasadniona żadną zmianą specyfikacji czy warunków realizacji – wskazał, że złożona przez MTM wycena pozycji nr 12 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

•Porównanie z cenami MTM w innych postępowaniach – potwierdzenie rażąco niskiej ceny

Odwołujący wskazał, że wykonawca MTM w analogicznych pozycjach kosztorysowych w innych postępowaniach dotyczących modernizacji dróg wojewódzkich wyceniał wykonanie warstwy ścieralnej z mieszanki mineralno asfaltowej SMA 8 na asfalcie PMB 45/80-55 znacznie wyżej niż w Części 3 tego postępowania:

1) Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603”

W pozycji nr 12 kosztorysu: Wykonanie warstwy ścieralnej z SMA 8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdy zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 48,00 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu

11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603” – poz. 12

2) Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW – Gowidlino od km 33+138 - 38+138”

W pozycji nr 18 kosztorysu: Warstwa ścieralna z SMA 8 gr. 4cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdy zaoferował:

Cena jednostkowa MTM: 49,60 zł/m²

Dowód: Załącznik nr 11 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW - Gowidlino od km 33+138 – 38+138 – poz. 18

Taka rozbieżność pomiędzy cenami z tego roku jak i z roku ubiegłego przy takiej samej grubości, potwierdza, że wycena MTM dla części 3 kształtuje się poniżej kosztów realnej możliwości spełnienia świadczenia.

Dodatkowo należy wspomnieć, że cena asfaltów drogowych między rokiem 2025 i 2026 znacząco wzrosła prawie dwukrotnie co przedstawia (załącznik nr 6 i 7). Obniżenie tak drastycznie ceny wykonania warstwy ścieralnej SMA 8S między rokiem 2025 i 2026 wydaje się ekonomicznie niemożliwa do zrealizowania przy zachowaniu wymagań technicznych dokumentów zamówienia.

Obowiązek podjęcia działań przez zamawiającego

W świetle przytoczonych w pkt. 2.2. – 2.7. powyżej danych, które były w całości dostępne zamawiającemu, Zamawiający powinien był powziąć uzasadnione wątpliwości co do rynkowości spornych składowych ceny oferty MTM S.A. i wezwać tego wykonawcę do złożenia wyjaśnień i dowodów.

Odwołujący wskazał ponadto, że 17 czerwca 2025 r. poinformował zamawiającego, że po dokonaniu wglądu do protokołu postępowania i oferty MTM S.A. stwierdził istnienie rażąco niskich cen w kluczowych pozycjach kosztorysu ofertowego MTM S.A. dla części 3. Pismo zawierało precyzyjne wskazanie sześciu spornych pozycji wraz z danymi liczbowymi i porównaniem do ofert pozostałych wykonawców – najpóźniej w chwili otrzymania przedmiotowego pisma, zamawiający powziął więc wiedzę co do rażąco niskiej ceny zawartej w ofercie MTM S.A. – nie podjął jednak żadnych działań.

Powołał wyrok KIO z 11 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 76/25, wyrok KIO z 24 marca 2026 r., sygn. akt KIO 473/26.

Odchylenia sięgające ponad 59% od średniej w przypadku siatki szklano-węglowej oraz ponad 36% w przypadku AC22P jednoznacznie wpisują się w definicję ceny rażąco niskiej.

Zamawiający, dysponując informacjami co do cen rynkowych, nie mógł pozostać bierny. Obowiązek weryfikacji RNC nie jest uzależniony od woli zamawiającego – jest bezwzględnym nakazem ustawowym, którego celem jest ochrona interesu publicznego oraz zapewnienie uczciwej konkurencji.

Zaniechanie wezwania MTM S.A. do złożenia wyjaśnień stanowi naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy, które przełożyło się bezpośrednio na niezgodny z prawem wybór oferty najkorzystniejszej, z naruszeniem art. 239 ust. 1 tejże ustawy.

Zaniechanie przeprowadzenia procedury weryfikacji RNC wobec MTM S.A. skutkuje niemożnością dokonania prawidłowej oceny oferty pod kątem jej realności i wykonalności. Zamawiający nie zbadał, czy MTM S.A. jest w stanie wykonać zamówienie za zaoferowaną cenę zgodnie z wymaganiami SWZ. Nie zweryfikował, czy stawki stosowane przez MTM S.A. pokrywają rzeczywiste koszty materiałów, robocizny, sprzętu, kosztów pośrednich i zysku.

W konsekwencji zamawiający nie ma pewności, czy wybrany wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie w sposób należyty, czy też w trakcie realizacji wystąpią problemy wynikające z niedoszacowania kosztów, co może prowadzić do: obniżenia jakości robót, stosowania materiałów gorszej jakości, opóźnień w realizacji a w skrajnym przypadku nawet konieczności rozwiązania umowy i ponownego udzielenia zamówienia.

Wszystkie te scenariusze są sprzeczne z interesem publicznym i naruszają podstawowe cele ustawy, jakimi są zapewnienie efektywnego wydatkowania środków publicznych oraz uzyskanie najlepszej relacji jakości do ceny.

Stosownie do art. 239 ust. 1 ustawy zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Wybór ten może dotyczyć wyłącznie ofert niepodlegających odrzuceniu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Niedopuszczalne jest odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 224 ustawy. Nie jest bowiem możliwe odrzucenie oferty z powodu rażąco niskiej ceny bez wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień i umożliwienia mu obalenia domniemania zaniżenia ceny. Jednakże w sytuacji, gdy zamawiający zaniechał przeprowadzenia procedury weryfikacji RNC, mimo istnienia ku temu podstaw, a następnie dokonał wyboru oferty zawierającej RNC jako najkorzystniejszej, dochodzi do naruszenia zarówno art. 224 ust. 1 jak i art. 239 ust. 1 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy.

Powołał wyrok KIO z 13 października 2025 r., sygn. akt KIO 3580/25)

Zamawiający zaniechał przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 224 ustawy. W konsekwencji nie był w stanie dokonać oceny czy oferta MTM S.A. może zostać wykonana za zaoferowaną cenę zgodnie z wymaganiami SWZ. Obowiązek badania czy zaoferowane ceny nie są rażąco niskie nie jest uzależniony od woli zamawiającego – jest bezwzględnym nakazem ustawowym.

Naruszenie art. 239 ust. 1 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy stanowi dalszą konsekwencję naruszenia przepisu w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została ona złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: „uznk”).

Działaniem takim, wyczerpującym znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, jest w szczególności czyn określony w art. 15 ust. 1 pkt 1 uznk, polegający na utrudnianiu innym przedsiębiorcom dostępu do rynku przez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców. Ponadto, zgodnie z klauzulą generalną z art. 3 ust. 1 uznk, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

W realiach tego postępowania (część 3), w zakwestionowanych pozycjach kosztorysu, MTM S.A. oferował ceny znacząco niższe aniżeli ponoszone przez siebie koszty, które wykazywał w innych postępowaniach – mając na celu eliminację innych przedsiębiorców. Na poparcie powyższego twierdzenia Odwołujący wskazał, co następuje:

- W pozycji nr 6 (podbudowa AC 22P) MTM S.A. zaoferowała cenę 38,00 zł/m², podczas gdy z przedstawionego dowodu (Załącznik nr 2 i 15) wynika, że koszt samego surowca (wsadu) wynosi co najmniej 204,05 zł/t (czyli ok. 51,00 zł/m²), nie licząc kosztów transportu, produkcji i wbudowania wymaganych przez SST.

- W pozycji nr 8 (warstwa wyrównawcza AC8S) MTM S.A. zaoferowała cenę 28,80 zł/m² (t.j. 288 zł/t), podczas gdy koszt samego wsadu to minimum 248,26 zł/t (Załącznik nr 3), a realny koszt z wbudowaniem to 360-390 zł/t (czyli 36 – 40 zł/m²).

- W pozycjach nr 10 i 12 (warstwa ścieralna SMA8 na droższym asfalcie modyfikowanym PMB 45/80-55) zaoferowano stawkę 41,30 zł/m² (413 zł/t), przy samym koszcie wsadu na poziomie 344,30 zł/t (Załącznik nr 5), co wyklucza pokrycie kosztów transportu, robocizny i sprzętu zgodnie z wymaganiami SST.

Szczególnie jaskrawym przejawem czynu nieuczciwej konkurencji jest świadome zaoferowanie materiału niezgodnego z SWZ w celu obniżenia ceny (Art. 3 ust. 1 uznk), co ma miejsce przy wycenie pozycji nr 7 kosztorysu (ułożenie siatki z włókien szklanych i węglowych). MTM S.A. wyceniła tę pozycję na poziomie 12,00 zł/m². Z przedłożonej oferty rynkowej

(Załącznik nr 14) wynika jednoznacznie, że koszt zakupu samej siatki szklano-węglowej wynosi 33,50 zł/m². Wycena MTM S.A. stanowi zatem zaledwie 35,82% kosztu samego materiału. Co kluczowe, identyczną cenę (12,00 zł/m²) MTM S.A. zaoferowała w pozycji nr 9 dla zwykłej siatki z włókien szklanych. Dowodzi to, że wykonawca w celu zaniżenia ceny oferty i wygrania przetargu, świadomie skalkulował w pozycji nr 7 materiał tańszy, niespełniający wymogów SST (siatkę szklaną zamiast szklano-węglowej). Takie działanie w sposób oczywisty narusza dobre obyczaje kupieckie i godzi w mechanizm uczciwej rywalizacji.

Działanie w celu eliminacji konkurencji potwierdza fakt, że w innych postępowaniach prowadzonych przez tego samego zamawiającego w latach 2025 i 2026 (Załączniki nr 8, 9, 10, 11, 12, 13), MTM S.A. wyceniała identyczne pozycje kosztorysowe na poziomie rażąco wyższym (np. podbudowa AC 22P za 59,50 zł/m² lub 63,00 zł/m² zamiast 38,00 zł/m²; warstwa wyrównawcza za 34,20 zł/m² lub 39,20 zł/m² zamiast 28,80 zł/m²). Drastyczne obniżenie cen jednostkowych wyłącznie w Części 3 tego postępowania, przy jednoczesnym drastycznym wzroście cen asfaltów w latach 2025–2026 (Załącznik nr 6 i 7), stanowi klasyczny przykład dumpingowego zniżania cen w celu eliminacji innych wykonawców z rynku (w tym odwołującego, którego oferta uplasowała się na 2. miejscu z minimalną stratą punktową). Wybór oferty MTM S.A. jako najkorzystniejszej dokonany na podstawie kryteriów: cena (60%), doświadczenie kierownika robót (20%), długość okresu gwarancji (20%) – przy jednoczesnym pominięciu obligatoryjnej procedury weryfikacji RNC, naruszył podstawowe zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, gwarantowane przez art. 16 pkt 1 ustawy.

Zasada równego traktowania wykonawców oznacza, że wszyscy wykonawcy muszą być traktowani w sposób jednakowy, bez dyskryminacji. Wybór oferty zawierającej rażąco niską cenę, bez przeprowadzenia procedury weryfikacyjnej, dyskryminuje pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty oparte na realnych kosztach rynkowych.

Wykonawcy, którzy rzetelnie wyliczyli koszty realizacji zamówienia i złożyli oferty odzwierciedlające rzeczywiste koszty, zostali postawieni w gorszej sytuacji niż wykonawca, który świadomie zaniżył ceny w kluczowych pozycjach kosztorysowych. Taka sytuacja zakłóca mechanizmy uczciwej konkurencji i prowadzi do wypaczenia celów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jednocześnie naruszenie to pozostaje w sprzeczności z interesem publicznym, polegającym na prawidłowej realizacji inwestycji drogowej finansowanej ze środków publicznych. Wybór oferty zawierającej rażąco niską cenę stwarza realne ryzyko niewykonania zamówienia.

Zamawiający, akceptując ofertę wykonawcy MTM, która zawiera istotne części składowe wycenione rażąco nisko – poniżej rzeczywistych kosztów ich wykonania – dopuścił do sytuacji, w której wykonawca działający w sposób sprzeczny z zasadami uczciwej konkurencji uzyskuje przewagę nad wykonawcami, którzy sporządzili swoje oferty rzetelnie, z poszanowaniem wymogów określonych w dokumentach zamówienia – co narusza fundamentalną zasadę równego traktowania wykonawców, wyrażoną w art. 16 ust. 1 ustawy.

Reasumując, załączone do tego odwołania dowody, w tym szczegółowe kalkulacje kosztów wsadu surowcowego, zestawienie stawek wszystkich oferentów oraz wcześniejsze wyceny MTM S.A., uzasadniają podniesione w odwołaniu zarzuty i dowodzą ich trafności:

Zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy znajduje oparcie w faktach – wykazano bowiem, że ceny w sześciu kluczowych pozycjach kosztorysowych MTM S.A. (stanowiących aż 49,41% ceny netto oferty) mają charakter rażąco niski i nie pokrywają realnych kosztów materiałowych oraz wykonawczych wynikających z SST.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy jest słuszny - jako bezpośrednie następstwo zaniechania obligatoryjnej procedury wyjaśniającej wobec oferty zawierającej ceny rażąco niskie w istotnych częściach składowych.

Zarzut naruszenia art. 239 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy znajduje pełne uzasadnienie w świetle przedłożonych dowodów, które wskazują, że kalkulacja kluczowych pozycji kosztorysowych poniżej rzeczywistych kosztów zakupu i wytworzenia utrudnia innym przedsiębiorcom dostęp do rynku, co wyczerpuje znamiona czynu nieuczciwej konkurencji z art. 15 ust. 1 pkt 1 uznk. Dodatkowo, zaoferowanie w pozycji nr 7 materiału niezgodnego z opisem przedmiotu zamówienia w celu sztucznego obniżenia ceny oferty wprost narusza dobre obyczaje kupieckie i zagraża interesom rzetelnie kalkulujących wykonawców, co stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 uznk.

Zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 ustawy jest konsekwencją powyższych uchybień, jako że dopuszczenie do wyboru oferty skalkulowanej w sposób nierynkowy wprost narusza fundamentalne zasady równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji.

Odwołujący posiada oczywisty interes we wniesieniu tego odwołania, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy. Oferta odwołującego jest ważna, nie podlega odrzuceniu i uplasowała się na drugiej pozycji w rankingu. Weryfikacja ceny oferty sklasyfikowanej najwyżej lub jej odrzucenie otworzy odwołującemu bezpośrednią drogę do uzyskania przedmiotowego zamówienia publicznego, co pozwoli na usunięcie powstałej szkody w postaci utraty realnej możliwości wygrania przetargu.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że wykazane uchybienia proceduralne miały decydujący wpływ na wynik

postępowania, odwołanie jest w pełni uzasadnione i zasługuje na uwzględnienie w całości.

22 czerwca 2026 r. zamawiający poinformował o wniesieniu odwołania.

25 czerwca 2026 r. wykonawca Firma Budowlano-Drogowa „MTM” Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdyni, ul. Hutniczej 35 zgłosił swój udział w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego działając przez należycie umocowanego pełnomocnika. Do zgłoszenia dołączono dowody jego przekazania stronom.

Wniósł o

1. oddalenia wniesionego odwołania w całości;

2. przeprowadzenie dowodów:

1) kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty (dot. Poz. 6 kosztorysu ofertowego)

-w celu stwierdzenia faktu, że wycena przyjęta przez przystępującego w ofercie jest skalkulowana prawidłowo, zawiera wszystkie wymagane elementy i koszty niezbędne do wykonania

2) kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty (dot. Poz. 8 kosztorysu ofertowego)

-w celu stwierdzenia faktu, że wycena przyjęta przez przystępującego w ofercie jest skalkulowana prawidłowo, zawiera wszystkie wymagane elementy i koszty niezbędne do wykonania

3) kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty (dot. Poz. 10 kosztorysu ofertowego)

-w celu stwierdzenia faktu, że wycena przyjęta przez przystępującego w ofercie jest skalkulowana prawidłowo, zawiera wszystkie wymagane elementy i koszty niezbędne do wykonania

4) kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty (dot. Poz. 11 kosztorysu ofertowego)

-w celu stwierdzenia faktu, że wycena przyjęta przez przystępującego w ofercie jest skalkulowana prawidłowo, zawiera wszystkie wymagane elementy i koszty niezbędne do wykonania

5) kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty (dot. Poz. 12 kosztorysu ofertowego)

-w celu stwierdzenia faktu, że wycena przyjęta przez przystępującego w ofercie jest skalkulowana prawidłowo, zawiera wszystkie wymagane elementy i koszty niezbędne do wykonania

6) Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r.

-w celu potwierdzenia cen asfaltów przyjętych w ofercie przystępującego,

7) Specyfikacja Techniczna 05.03.26 (w Aktach postępowania)

-w celu potwierdzenia podstawy wyceny poz. 7 i 9 kosztorysu ofertowego

8) kosztorys ofertowy MTM dla Części 3 (w Aktach postępowania)

-w celu stwierdzenia wartości pozycji oraz ich udziału procentowego w cenie netto oferty

9) Informacja z otwarcia ofert z 8 maja 2026 r. (w Aktach postępowania)

-w celu wykazania cen ofert złożonych w Części 3

10) Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z 11 czerwca 2026 r. (w Aktach postępowania)

-w celu wykazania punktacji przyznanej poszczególnym wykonawcom.

Ponadto o ograniczenie prawa wglądu stron i uczestników postępowania odwoławczego do materiału dowodowego w postaci:

a) cennika funkcjonującego na podstawie umowy zawartej pomiędzy przystępującym a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku złożonego w niniejszym postępowaniu jako dowód nr 6, oraz

b) tabel kalkulacyjnych sporządzonych przez przystępującego na potrzeby niniejszego postępowania, złożonych jako dowód nr 1-5,

w ten sposób, aby dokumenty te były dostępne wyłącznie dla Krajowej Izby Odwoławczej, z uwagi na to, że zawierają one informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa przystępującego w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, dla wykazania czego przystępujący przedkłada w szczególności wyciągi z umów o zachowaniu poufności (NDA) zawartych z kontrahentami oraz Politykę ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa obowiązującą w spółce przystępującego.

Dla poparcia powyższego wniosku o przeprowadzenie dowodu z:

1) umowy z 02.03.2026 r. zawartej pomiędzy przystępującym a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku dla wykazania faktu zastrzeżenia poufności w tej umowie, a w konsekwencji braku możliwości ujawnienia treści cennika stanowiącego załącznik do tejże umowy;

2) wyciągu ze zobowiązań do zachowania poufności obowiązujących w przedsiębiorstwie przystępującego dla

wykazania faktu zobowiązania pracowników przystępującego zachowania poufności, podejmowanych przez przystępującego działań mających na celu zabezpieczenie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa przed udostępnieniem poza grono pracowników uprawnionych;

3) Dokumentu „Polityka ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa” Firmy Budowlano-Drogowej MTM S.A. dla wykazania faktu obowiązujących w przedsiębiorstwie przystępującego procedura w zakresie bezpieczeństwa danych oraz zapewnienia ochrony prawnej informacji związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa a stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Przystępujący wskazał, że jego interes w przystąpieniu do odwołania na korzyść zamawiającego upatruje w tym, że 11.06.2026 r. zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w toku postępowania, wybierając ofertę przystępującego. MTM stoi na stanowisku, że procedura badania i oceny ofert jak i sama czynność wyboru najkorzystniejszej oferty zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy, a zarzuty odwołania nie znajdują oparcia w zaistniałym stanie faktycznym, bowiem oferta MTM nie zawiera rażąco niskiej ceny i została poprawnie skalkulowana.

Przystępujący, mając na względzie powyższe, bezsprzecznie posiada interes prawny w utrzymaniu zaskarżonych czynności zamawiającego w mocy, bowiem ich zakwestionowanie prowadziłoby do pozbawienia przystępującego możliwości pozyskania przedmiotowego zamówienia

Stanowisko wobec zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp

Przystępujący wskazał, że odwołujący nie wykazał, aby sporne pozycje stanowiły istotne części składowe ceny oferty.

Przystępujący podkreślił, że oferta MTM uplasowała się na pierwszym miejscu w rankingu, lecz nie była ofertą odbiegającą w sposób istotny od pozostałych złożonych ofert. W postępowaniu w Części 3 złożono siedem ofert, z czego ceny brutto kształtowały się w przedziale od 7 875 832,16 zł (MTM) do 9 495 212,27 zł (Kruszywo Sp. z o.o.). Oferta odwołującego (8 089 478,43 zł brutto) była droższa od oferty MTM jedynie o 213 646, 27 zł brutto, co stanowi zaledwie niecałe 3% wartości oferty brutto MTM (7 875 832, 16 zł). Ponadto różnica w cenie oferty MTM w stosunku do średniej cen wszystkich złożonych ofert wynosi niecałe 10%. Zatem tak niewielka różnica w cenach całkowitych ofert nie może uzasadniać tezy o rażąco niskiej cenie oferty MTM.

Dowód:

- Informacja z otwarcia ofert z 8 maja 2026 r. – w celu stwierdzenia faktu cen ofert złożonych w Części 3

Ustawa nie zawiera definicji wspomnianej istotnej części składowej ceny. Natomiast w orzecznictwie przyjmuje się, że dana składowa jest istotna wtedy, gdy ma znaczący udział w cenie całkowitej.

Zagadnienie prawidłowości oceny przez zamawiającego potrzeby wszczęcia procedury wyjaśnień w zakresie poszczególnych pozycji kosztorysowych wykonawcy zostało rozstrzygnięte przez Krajową Izbę Odwoławczą w analogicznym stanie faktycznym, mianowicie w wyroku z 25 maja 2026 r. wydanym w sprawie sygn. akt KIO 1998/26.

Rozważania Izby wyrażone w tamtym wyroku mają zastosowanie do tej sprawy, gdyż dotyczą tej samej kwestii prawnej, tj. oceny, czy poszczególne pozycje kosztorysowe stanowią istotne części składowe ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy oraz czy ich zaniżenie uzasadnia wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień. Przystępujący podniósł, że:

Po pierwsze, Izba jednoznacznie stwierdziła, że nie każda pozycja kosztorysowa jest istotną częścią składową ceny, nawet przy wynagrodzeniu kosztorysowym: „W ocenie KIO, gdyby taka była wola ustawodawcy, to rozróżniłby sposób badania ceny ofertowej z uwagi na charakter przewidzianego w danym postępowaniu wynagrodzenia. Tak nie jest, a ustawodawca nie nakazuje zamawiającym żądać wyjaśnień każdej ceny, a jedynie jej istotnych części składowych”. Izba wprost odrzuciła tezę, że każda pozycja kosztorysowa jest istotną częścią składową z tego tylko powodu, że jest elementem ceny kosztorysowej albo koniecznym ogniwem technicznym ciągu robót budowlanych.

Izba w cytowanym wyroku wskazała na następującą tezę: „nie ma powodu badania każdego składnika cenowego w sytuacji, kiedy jest niższy od cen podanych przez innych wykonawców, lecz gdy wycena danego elementu (zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy - istotnej części składowej) jest na tyle niska, że ma istotny wpływ na zaniżenie ceny całkowitej bądź gdy wycena danego elementu (składnika ceny) wskazał na wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia. Oczywiście jest, że zawsze będą pojawiały się różnice w wycenie, 6 wynikające przede wszystkim z walki konkurencyjnej” (wyrok KIO z 27 grudnia 2023 r., sygn. akt KIO 3698/23).

Po drugie, Izba sformułowała stwierdzenie o kluczowym znaczeniu dla niniejszej sprawy: „Istotna część składowa ceny podlega zdaniem KIO wyjaśnieniom tylko wówczas, jeśli jej zaniżenie powoduje, że cena całkowita oferty staje się rażąco zaniżona”. Co więcej, zgodne z tym stanowiskiem jest wprost brzmienie art. 224 ust. 6 ustawy, który przewiduje odrzucenie oferty wyłącznie wtedy, gdy złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (jako całości).

Utrwalone orzecznictwo Izby potwierdza, że „nie jest dopuszczalne uznanie ceny oferty za rażąco niską z powodu zakwestionowania kilku elementów cenotwórczych składających się na tę cenę, jeśli nie zostało wykazane, że wartość tych elementów jest tak duża, że ich zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty” (wyrok KIO z 27 grudnia 2023 r., sygn. akt KIO 3698/23).

Wartość pozycji nr 6, 7, 8, 10, 11, 12 kosztorysu ofertowego oferty MTM jest niższa tylko o 15% od wartości tych samych

pozycji wycenionych przez DROMOS.

Przystępujący podkreślił, że przy tak niewielkiej różnicy w cenach całkowitych ofert (różnica ceny oferty przystępującego i odwołującego to około 3 %) nie można mówić o rażąco niskiej cenie oferty MTM. Różnica ta mieści się w normalnym zakresie różnic wynikających z odmiennych strategii kalkulacyjnych poszczególnych wykonawców, różnic w kosztach własnych, różnic w zakresie oczekiwanego zysku oraz różnic w dostępie do materiałów i technologii.

2. Argumentacja przystępującego dotycząca poszczególnych kwestionowanych pozycji

1) Pozycja nr 6 – warstwa podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7 cm

Przystępujący podkreślił, że różnice w wycenie pozycji nr 6 przez poszczególnych wykonawców wynikają z normalnej konkurencji rynkowej.

Przystępujący przedłożył kalkulację wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej w ofercie przystępującego w poz. 6 Kosztorysu ofertowego. Przy czym zaznaczenia wymaga, że największy wartościowo udział w wycenie ww. pozycji ma cena asfaltu, którą przystępujący uzyskał w indywidualnej ofercie od dostawcy asfaltu UNIMOT Dowód: – Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty – dot. Poz. 6 kosztorysu ofertowego

– Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. A UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r.

2) Pozycja nr 7 – siatka do zbrojenia warstw nawierzchni asfaltowych z włókien szklanych i węglowych

Przystępujący wskazał, że podstawą wyceny tej pozycji jest SST o takim samym numerze i treści jak poz. nr 9 kosztorysu ofertowego. Stąd oczywistym jest, że obydwu pozycjach przyjęto tę samą cenę jednostkową.

Przystępujący zaznaczył, że także odwołujący w poz. 9 swojego kosztorysu ofertowego ma cenę jednostkową 12,00 zł.

Przystępujący wskazał, że wartość pozycji nr 7 w kosztorysie ofertowym MTM wynosi 12 771,48 zł netto, co stanowi zaledwie 0,2% ceny netto oferty. Tak niewielki udział wartościowy tej pozycji w cenie całkowitej oferty wyklucza możliwość uznania jej za istotną część składową ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy.

705.03.26	Siatka do zbrojenia warstw nawierzchni asfaltowych z włókien szklanych i węglowych (odcinek - 64+700 - 64+827 oraz wlot drogi gminnej)	m2	1 064,29	12,00	12 771,48
-----------	--	----	----------	-------	-----------

Przystępujący podkreślił, że MTM w swojej ofercie zaoferował wykonanie pozycji nr 7 zgodnie z wymaganiami określonymi w SST 05.03.26.

Dowód: - SST 05.03.26

3) Pozycja nr 8 – warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego AC8S średniej gr. 4 cm

Przystępujący wskazał, że wartość pozycji nr 8 w kosztorysie ofertowym MTM wynosi 1 219 673,09 zł netto, co stanowi 19,05% ceny netto oferty. Pozycja ta ma zatem istotny udział wartościowy w cenie oferty. Jednakże – jak wykazano powyżej – pozycja ta musi być oceniana łącznie z pozostałymi pozycjami dotyczącymi robót nawierzchniowych, nie zaś w oderwaniu od nich.

Przystępujący podkreślił, że różnice w wycenie pozycji nr 8 przez poszczególnych wykonawców wynikają z normalnej konkurencji rynkowej.

Przystępujący zwrócił uwagę, że odwołujący w swoim odwołaniu powołuje się na porównania z cenami MTM w innych postępowaniach, wskazując, że w tych postępowaniach MTM wyceniał analogiczne pozycje na poziomie od 34,20 zł/m² do 39,20 zł/m². Jednakże porównania te nie uwzględniają specyfiki poszczególnych postępowań – różnych wymagań technicznych, różnego zakresu zamówień, różnych tras transportu masy bitumicznej czy możliwości optymalizacji technologicznych dostępnych MTM w konkretnym czasie i miejscu.

Przystępujący podkreślił, że w tym postępowaniu zakres robót objętych pozycją nr 8 jest znacznie większy niż w postępowaniach, do których odnosi się odwołujący. Powierzchnia warstwy wyrównawczej do wykonania w Części 3 wynosi 42 349,76 m², co pozwala na osiągnięcie efektu skali i optymalizację kosztów jednostkowych.

Przystępujący przedłożył kalkulację wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej w ofercie przystępującego w poz. 8 Kosztorysu ofertowego. Przy czym zaznaczenia wymaga, że największy wartościowo udział w wycenie ww. pozycji ma cena asfaltu, którą przystępujący uzyskał w indywidualnej ofercie od dostawcy asfaltu UNIMOT

Dowód:

– Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty – dot. Poz. 8 kosztorysu ofertowego

– Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. A UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r.

4) Pozycja nr 10 – warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 – jezdni i skrzyżowania

Przystępujący wskazał, że wartość pozycji nr 10 w kosztorysie ofertowym MTM wynosi 1 749 045,09 zł netto, co stanowi 27,32% ceny netto oferty. Pozycja ta ma zatem istotny udział wartościowy w cenie oferty. Jednakże – jak wykazano

powyżej – pozycja ta musi być oceniana łącznie z pozostałymi pozycjami dotyczącymi robót nawierzchniowych, nie zaś w oderwaniu od nich.

Przystępujący podkreślił, że różnice w wycenie pozycji nr 10 przez poszczególnych wykonawców wynikają z normalnej konkurencji rynkowej.

Przystępujący zwrócił uwagę, że w tym postępowaniu zakres robót objętych pozycją nr 10 jest znacznie większy niż w postępowaniach, do których odnosi się odwołujący. Powierzchnia warstwy ścieralnej do wykonania w Części 3 wynosi 42 349,76 m², co pozwala na osiągnięcie efektu skali i optymalizację kosztów jednostkowych.

Ponadto przystępujący podkreślił, że MTM dysponuje własną wytwórnią mas bitumicznych w Gdyni, co pozwala na optymalizację kosztów produkcji mieszanek mineralno-bitumicznych. MTM ma również wypracowane procedury organizacji pracy oraz doświadczoną kadrę pracowników, co pozwala na efektywną realizację robót przy zachowaniu wysokiej jakości.

Przystępujący przedłożył kalkulację wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej w ofercie przystępującego w poz. 10 Kosztorysu ofertowego. Przy czym zaznaczenia wymaga, że największy wartościowo udział w wycenie ww. Pozycji ma cena asfaltu, którą przystępujący uzyskał w indywidualnej ofercie od dostawcy asfaltu UNIMOT.

Dowód: – Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty – dot. Poz. 10 kosztorysu ofertowego

– Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. A UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r.

5) Pozycja nr 11 – warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC11W gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdy

Przystępujący wskazał, że wartość pozycji nr 11 w kosztorysie ofertowym MTM wynosi 47 549,04 zł netto, co stanowi zaledwie 0,74% ceny netto oferty. Tak niewielki udział wartościowy tej pozycji w cenie całkowitej oferty wyklucza możliwość uznania jej za istotną część składową ceny w 10 rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy.

Przystępujący podkreślił, że różnice w wycenie pozycji nr 11 przez poszczególnych wykonawców wynikają z normalnej konkurencji rynkowej.

Przystępujący przedłożył kalkulację wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej w ofercie przystępującego w poz. 11 Kosztorysu ofertowego. Przy czym zaznaczenia wymaga, że największy wartościowo udział w wycenie ww. Pozycji ma cena asfaltu, którą przystępujący uzyskał w indywidualnej ofercie od dostawcy asfaltu UNIMOT.

Dowód: – Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty – dot. Poz. 11 kosztorysu ofertowego

– Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. A UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r.

6) Pozycja nr 12 – warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 – zjazdy

Przystępujący wskazał, że wartość pozycji nr 12 w kosztorysie ofertowym MTM wynosi 87 969,00 zł netto, co stanowi zaledwie 1,37% ceny netto oferty. Tak niewielki udział wartościowy tej pozycji w cenie całkowitej oferty wyklucza możliwość uznania jej za istotną część składową ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy.

Przystępujący podkreślił, że różnice w wycenie pozycji nr 12 przez poszczególnych wykonawców wynikają z normalnej konkurencji rynkowej.

Przystępujący zwrócił uwagę, że pozycja nr 12 dotyczy wykonania warstwy ścieralnej na zjazdach, o łącznej powierzchni zaledwie 2 130,00 m². Tak niewielki zakres robót pozwala na optymalizację kosztów przez efektywną organizację pracy.

Przystępujący przedłożył kalkulację wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej w ofercie przystępującego w poz. 12 Kosztorysu ofertowego. Przy czym zaznaczenia wymaga, że największy wartościowo udział w wycenie ww. Pozycji ma cena asfaltu, którą przystępujący uzyskał w indywidualnej ofercie od dostawcy asfaltu UNIMOT.

Dowód: – Kalkulacja wykonania nawierzchni z mieszanki mineralno-bitumicznej przyjętej do oferty – dot. Poz. 8 kosztorysu ofertowego

– Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. A UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r.

W tym miejscu, przystępujący wskazał w kontekście powyżej opisanych szczegółowo pozycji 6, 8, 10, 11 oraz 12, że zaoferowana cena wynika z przedłożonego w załączniku nr 6 cennika (cena dla asfaltu 35/50 oraz 50/70). Cena ta wynika z zawartej z dostawcą asfaltu umowy ramowej określającej ceny za asfalt dla przystępującego będące wynikiem ustaleń handlowych stron. Jak wynika z porównania cen określonych w „regularnych” cennikach dostawcy przedłożonych przez odwołującego w załączniku nr 6 i 7 do odwołania, należy stwierdzić, że cenniki te nie dotyczą okresu sporządzania oferty, tj. marca 2026 r. Kluczowym jest, że jak wynika z powszechnie dostępnej wiedzy, że 28.02.2026 r. rozpoczęła się

inwazja USA i Izraela na Iran skutkująca gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej- bezpośrednią konsekwencją tego zjawiska był skokowy wzrost kosztów produkcji i zakupu materiałów bitumicznych. Z cennika dostępnego na stronie internetowej, można uzyskać informację, że od 11.03.2026 r. cena za tonę asfaltu od tego samego dostawcy wynosiła 2600 zł netto, czyli więcej niż cena, po której asfalt kupował w tym samym okresie 12 przystępujący. Jak wynika z przedłożonych kalkulacji wykonania nawierzchni (załącznik nr 2), koszt asfaltu jest największym elementem cenotwórczym w porównaniu do innych składników mieszanek, a stała cena, którą dysponował przystępujący umożliwiła mu zaoferowania odpowiednio niższej ceny za pozycje 6, 8, 10, 11 oraz 12- jest to bowiem kolejno:

- Dla poz. 6 33,16%
- Dla poz. 8 48,52%
- Dla poz. 10 55,89%
- Dla poz. 11 44,41%
- Dla poz. 12 55,89%

Różnice w wycenie poszczególnych pozycji wynikają z normalnej konkurencji rynkowej

Przystępujący podkreślił, że różnice w wycenie poszczególnych pozycji kosztorysowych przez różnych wykonawców są naturalnym zjawiskiem w warunkach gospodarki rynkowej i wynikają z wielu czynników, w tym:

1)Różnic w kosztach własnych – każdy wykonawca ponosi inne koszty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym koszty wynagrodzeń pracowników, koszty utrzymania sprzętu, koszty administracyjne, koszty finansowania działalności itp.

2)Różnic w dostępie do materiałów – wykonawcy mogą mieć różne warunki zakupu materiałów budowlanych w zależności od wielkości zamówień, długoterminowych umów z dostawcami, lokalizacji magazynów itp. MTM jako duży wykonawca dysponujący własną wytwórnią mas bitumicznych w Gdyni ma możliwość optymalizacji kosztów produkcji i transportu materiałów.

3)Różnic w organizacji pracy – wykonawcy mogą stosować różne technologie i metody organizacji pracy, co przekłada się na różne koszty realizacji zamówienia. MTM dysponuje nowoczesnym sprzętem i doświadczoną kadrą, co pozwala na efektywną realizację robót.

4)Różnic w oczekiwanym zysku – każdy wykonawca samodzielnie decyduje o wysokości zysku, jaki zamierza osiągnąć z realizacji danego zamówienia. Zysk może być różnicowany w zależności od strategii biznesowej wykonawcy, stopnia obciążenia pracą, chęci pozyskania danego zamówienia itp.

Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie podkreślała, że przepisy prawa nie zabraniają wykonawcom składania w postępowaniach ofert różnych pod względem ceny, w tym w zakresie oczekiwanego zysku. W wyroku z 18 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 951/23, Izba stwierdziła: „przepisy nie zabraniają wykonawcom składania w postępowaniach ofert różnych pod względem ceny, w tym w zakresie oczekiwanego zysku”.

Przystępujący wskazał, że w tej sprawie różnice w wycenie poszczególnych pozycji kosztorysowych przez MTM w stosunku do cen oferowanych przez innych wykonawców mieszczą się w normalnym zakresie różnic wynikających z konkurencji rynkowej i nie mogą być uznane za dowód rażąco niskiej ceny.

4.Ciężar dowodu spoczywa na odwołującym

Odwołujący, kwestionując zaniechanie wezwania do wyjaśnień RNC był zobowiązany do wykazania, że zaistniały obiektywne podstawy nakazujące zamawiającemu wszczęcie procedury wyjaśniającej. Nic takiego jednak z treści odwołania nie wynika.

Odwołał się do wyroku z 5 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 3380/22, wyroku z 15 lipca 2024 r., sygn. akt KIO 2164/24; wyroku z 16 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 307/24.

Odwołujący nie wykazał, by istniały podstawy do uznania, że zaproponowana przez MTM cena była rażąco niska lub istniały wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia. Argumentacja odwołującego opiera się wyłącznie na porównaniach z cenami innych wykonawców w niniejszym postępowaniu, co samo w sobie nie dowodzi rażąco niskiej ceny, gdyż różnice w wycenie są naturalnym zjawiskiem w warunkach konkurencji rynkowej. Ponadto odwołujący usiłuje posiłkować się porównaniami z cenami MTM w innych postępowaniach, które jednak nie mogą być uznane za miarodajny dowód na rażące zaniżenie ceny w niniejszym postępowaniu, gdyż nie uwzględniają specyfiki każdego z tych postępowań. Także kalkulacje własne odwołującego, opierają się jedynie na założeniach przyjętych przez odwołującego i nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów ponoszonych przez MTM.

Przystępujący podkreślił, że porównania z cenami zaoferowanymi przez MTM w innych postępowaniach nie mogą być uznane za miarodajny dowód na rażące zaniżenie ceny w niniejszym postępowaniu, gdyż nie uwzględniają specyfiki każdego z tych postępowań, różnych wymagań technicznych, różnego zakresu zamówień, różnych tras transportu masy bitumicznej czy możliwości optymalizacji technologicznych dostępnych danemu wykonawcy w konkretnym czasie i miejscu.

Jak podkreślił zamawiający w sprawie KIO 1998/26 wskazując na analogiczny argument MTM: „analiza bez znajomości

wymagań zamawiającego dla poszczególnych postępowań pozbawia takie zestawienie wartości dowodowej ". Izba podzieliła to stanowisko, oddalając odwołanie MTM w całości.

Przystępujący zwrócił uwagę, że w orzecznictwie Izby utrwalone jest stanowisko, że sama okoliczność, że cena wykonawcy jest niższa od cen innych oferentów w poszczególnych pozycjach kosztorysowych, nie stanowi wystarczającej podstawy do uznania, że doszło do zaniżenia istotnych składowych ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy.

5. Specyfika realizacji zamówienia przez MTM uzasadnia zaoferowane ceny

Przystępujący wskazał, że MTM dysponuje własną wytwórnią mas bitumicznych zlokalizowaną w Gdyni przy ul. Hutniczej 35, co pozwala na optymalizację kosztów produkcji i transportu materiałów na teren 14 budowy.

MTM jako duży wykonawca specjalizujący się w robotach drogowych dysponuje:

- nowoczesnym sprzętem do układania mas bitumicznych,
- doświadczoną kadrą pracowników,
- wypracowanymi procedurami organizacji pracy,
- długoterminowymi umowami z dostawcami materiałów,
- możliwością optymalizacji kosztów przez realizację wielu zamówień równocześnie.

Wszystkie te czynniki pozwalają MTM na zaoferowanie konkurencyjnych cen przy jednoczesnym zachowaniu możliwości prawidłowej realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

Przystępujący podkreślił, że zamawiający jest podmiotem, który wielokrotnie współpracował z MTM przy realizacji robót drogowych na terenie województwa pomorskiego. MTM realizował na rzecz zamawiającego liczne zamówienia, w szczególności zadania pn.:

-Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 224 na odcinku Somonino - Egierowo od km 48+875 do km 52+068.

-Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 224 na odcinku Iłownica - Deku od km 75+417 - 79+417.

-Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku w km 17+420 - 19+420.

które zostały wykonane należyście i zgodnie z wymaganiami technicznymi. Zamawiający ma zatem uzasadnione podstawy, aby ocenić, że MTM jest w stanie zrealizować przedmiot zamówienia za zaoferowaną cenę.

Dowód:

Akta postępowania

-oferta MTM wraz z kosztorysem ofertowym – w celu stwierdzenia faktu kalkulacji cen jednostkowych oraz uwzględnienia kosztów transportu z wytwórni w Gdyni.

Stanowisko przystępującego wobec zarzutu naruszenia art. 239 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy

Odwolujący zarzucił zamawiającemu naruszenie przez wybór oferty MTM S.A. jako najkorzystniejszej w zakresie części 3 w sytuacji, gdy oferta ta podlegała odrzuceniu jako złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. 2026, poz. 85).

Przystępujący wskazał, że uzasadnienie ww. zarzutu należy uznać wyłącznie za głosowne stwierdzenia bez powołania jakichkolwiek dowodów na poparcie tez o rzekomym zaistnieniu przesłanek czynu nieuczciwej konkurencji określonego w art. 15 ust. 1 u.nk. Jak wskazał się na nauce prawa, aby móc uznać takie działanie wykonawcy za czyn nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.nk., należy wykazać m.in., że jest ono podejmowane w celu wyeliminowania innego przedsiębiorcy z rynku (zajęcia jego miejsca), stworzenia sobie warunków umożliwiających dyktowanie cen lub innych warunków 5 umów oraz że działaniu wykonawcy można przypisać winę umyślną. Uznanie sprzedaży poniżej kosztów własnych (sprzedaży ze stratą) za czyn nieuczciwej konkurencji musi być traktowane jako rozwiązanie wyjątkowe, w szczególności, jeżeli weźmie się pod uwagę swobodę ustalania i różnicowania cen w gospodarce wolnorynkowej. Żadna z okoliczności ww. nie została wykazana w treści odwołania.

Uznać należy, że samo wystąpienie w ofercie wykonawcy rażąco niskiej ceny (czemu Przystępujący stanowczo zaprzecza), nie może być więc traktowane automatycznie jako złożenie jej w warunkach nieuczciwej konkurencji. Nadto, jak wskazała KIO Wyrok KIO z 18.04.2023 r., KIO 951/23, przepisy nie zabraniają wykonawcom składania w postępowaniach ofert różnych pod względem ceny, w tym w zakresie oczekiwanego zysku.

Stanowisko przystępującego wobec zarzutu naruszenia art. 16 pkt 1 ustawy

Zarzut naruszenia zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji (art. 16 pkt 1 ustawy) ma charakter wtórny i pochodny wobec pozostałych zarzutów. Skoro nie zostały potwierdzone zarzuty dotyczące naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy oraz art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy, to czynność wyboru oferty MTM jako najkorzystniejszej jest czynnością prawidłową i nie narusza zasady równego traktowania wykonawców.

Zamawiający poddał wszystkie złożone oferty ocenie wedle tych samych kryteriów, nie stosując zróżnicowanych standardów badania. Wszystkie oferty zostały ocenione w trzech kryteriach: „Cena” (waga 60%), „Doświadczenie zawodowe kierownika robót” (waga 20%) oraz „Długość okresu rękopisami i gwarancji” (waga 20%). Wszyscy wykonawcy uzyskali maksymalną punktację w kryteriach pozacenowych (po 20,00 pkt w każdym z dwóch kryteriów), w związku z

czym o ostatecznej kolejności ofert decydowało wyłącznie kryterium „Cena”. Oferta MTM uzyskała najwyższą punktację w kryterium ceny (60 pkt) i w konsekwencji została wybrana jako najkorzystniejsza.

Tymczasem to właśnie uwzględnienie odwołania i nakazanie wezwania MTM do wyjaśnień w oparciu o subiektywne wątpliwości rywalizującego wykonawcy mogłoby stanowić naruszenie zasady równego traktowania, gdyż prowadziłoby do stosowania różnych standardów badania ofert w zależności od aktywności procesowej konkurentów.

Powołał wyrok z 25 maja 2026 r., sygn. akt KIO 1998/26.

Uzasadnienie wniosku o ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego

Przystępujący wskazał, że dowody nr 1-6 tj. Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A. a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 r. oraz tabele kalkulacyjne stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 85).

1) Załącznik nr 1 – Harmonogram dostaw i Tabela Cen do umowy zawartej między MTM S.A.

A UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. – ceny na 2026 (funkcjonujący na podstawie umowy poufnej) Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: „uznk”), przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane albo nie są łatwo dostępne dla osób zwykle zajmujących się tym rodzajem informacji, o ile uprawniony do korzystania z informacji podjął przy zachowaniu należytej staranności działania w celu utrzymania ich w poufności.

a) Wartość gospodarcza informacji

Załącznik nr 1 (cennik stanowiący załącznik nr 1 do umowy z 02.03.2026 r. zawartej pomiędzy przystępującym a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku) zawiera szczegółowe informacje o wynegocjowanych warunkach handlowych współpracy z kontrahentem, w tym w szczególności poziomy cen jednostkowych, wysokość rabatów, strukturę wynagrodzenia oraz inne parametry rozliczeń. Dane te mają charakter informacji handlowych i organizacyjnych przedsiębiorstwa, o których mowa w art.11 ust. 2 uznk jako „inne informacje posiadające wartość gospodarczą”.

W doktrynie podkreśla się, że wartość gospodarcza informacji występuje wówczas, gdy ich wykorzystanie przez innego przedsiębiorcę mogłoby zaoszczędzić mu kosztów, zwiększyć zyski lub ułatwić pozyskanie klientów, a więc wpłynąć na jego pozycję konkurencyjną. Informacje o indywidualnie wynegocjowanych cenach, rabatach i modelu rozliczeń z istotnym kontrahentem bezpośrednio odzwierciedlają politykę cenową i warunki współpracy handlowej przystępującego. Mogą one mieć zatem wpływ nie tylko na pozycję przystępującego w tym postępowaniu, ale również w innych, w szczególności mając na względzie, że przystępujący oraz odwołujący jako konkurenci działają na tożsamym rynku.

b) Brak powszechnej znajomości / łatwej dostępności

Cennik nie jest publikowany ani udostępniany publicznie. Stanowi załącznik do indywidualnej umowy 17 handlowej zawartej z jednym kontrahentem, a krąg osób mających do niego dostęp jest ograniczony do osób upoważnionych po stronie przystępującego i kontrahenta. Informacje o konkretnych cenach, rabatach i modelu rozliczeń nie wynikają z dokumentów powszechnie dostępnych, takich jak sprawozdania finansowe czy rejestry publiczne, które – jak wskazał doktryna – z zasady nie mogą być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

Podkreśla się również, że za tajemnicę przedsiębiorstwa nie można uznać informacji, które zostały ujawnione do wiadomości publicznej lub mogą być legalnie i bez szczególnych starań pozyskane przez zainteresowanych konkurentów; przeciwnie – ochronie podlegają informacje, których ujawnienie mogłoby zachwiać pozycją przedsiębiorcy na rynku. Cennik – jako indywidualny wynik negocjacji handlowych – spełnia ten warunek: nie jest „powszechnie znany” ani „łatwo dostępny” dla osób z branży.

c) Działania w celu zachowania poufności

Przystępujący wskazał na wyrok KIO z 27 stycznia 2025 r. w sprawie o sygn. akt KIO 4878/24.

W literaturze jako typowe działania składające się na element formalny tajemnicy przedsiębiorstwa wskazał się m.in. zawieranie umów o poufności (NDA), wprowadzanie wewnętrznych regulaminów i procedur dotyczących poufności oraz oznaczanie dokumentów jako „poufne” lub „tajemnica przedsiębiorstwa”.

Przystępujący, mając na względzie charakter umowy ramowej, zawierając ją z dostawcą asfaltu, zobowiązany jest do zachowania poufności na podstawie § 8 tejże umowy, która obejmuje całokształt warunków handlowych ustalonych pomiędzy stronami tej umowy. Co istotne, naruszenie obowiązku zachowania poufności skutkuje naliczeniem kary umownej za każde takie naruszenie.

Dodatkowo w spółce przystępującego obowiązuje Polityka ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, która określa zasady identyfikacji, oznaczania, przechowywania i udostępniania informacji poufnych, w tym dokumentów zawierających warunki handlowe i cenniki. Jak wskazał się w nauce prawa, dla spełnienia przesłanki formalnej nie jest wystarczające samo subiektywne przekonanie przedsiębiorcy, że dana informacja jest poufna – konieczne jest wykazanie konkretnych działań organizacyjnych i prawnych, zmierzających do ograniczenia kręgu osób mających dostęp do informacji.

Przedłożone wyciągi z umów NDA oraz Polityka ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa dokumentują, że takie działania

zostały podjęte „przy zachowaniu należytej staranności” w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

Mając powyższe na uwadze, informacje zawarte w cenniku spełniają łącznie wszystkie przesłanki z art. 11 ust. 2 uznk, tj. przedstawiają wartość gospodarczą, nie są powszechnie znane ani łatwo dostępne, a Przystępujący podjął należyte działania w celu utrzymania ich w poufności. W konsekwencji cennik stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu tego przepisu.

2. Załącznik nr 2 – tabele kalkulacyjne

a) Wartość gospodarcza informacji

Załącznik nr 2 obejmuje tabele kalkulacyjne sporządzone przez przystępującego na potrzeby tego postępowania, odzwierciedlające przyjęty model realizacji zamówienia oraz metodę wyceny poszczególnych elementów przedmiotu zamówienia. Tabele te zawierają szczegółowe informacje o strukturze i poziomie kosztów, przyjętych założeniach kalkulacyjnych, przyjętym podziale kosztów oraz planowanym poziomie marży. Są więc typowym przykładem wewnętrznego know-how w zakresie organizacji świadczenia usług i kształtowania ceny.

Powszechnie uznaje się, że za tajemnicę przedsiębiorstwa mogą być uznane m.in. informacje dotyczące sposobu kalkulacji ceny ofertowej, przyjętych założeń kosztowych, struktury kosztów, źródeł zaopatrzenia, uzyskanych rabatów oraz rozwiązań organizacyjnych, które zapewniają wykonawcy przewagę konkurencyjną. Nadto, możliwość zastrzeżenia wyceny poszczególnych składowych zadania potwierdza Izba w wyroku z 27.01.2015 r. sygn. akt KIO 95/15 wskazując, że generalnie uznaje się za dopuszczalną możliwość zastrzeżenia wyjaśnień dotyczących ceny (wyrok KIO z 27.01.2015 r. sygn. akt KIO 95/15). Informacje te zawierają, bowiem dane pozwalające na ujawnienie zastosowanej przez Wykonawcę metody kalkulacji ceny, kalkulacje jak i konkretne dane cenotwórcze, które zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa i mogą być przedmiotem ochrony przez ich utajnienie przed innymi 19 podmiotami, również tymi uczestniczącymi w przetargu (...). Co więcej, informacje te powstają na potrzeby konkretnego postępowania o udziale zamówienia publicznego, niemniej są wynikiem doświadczenia wykonawcy.

Konieczność ochrony takich informacji z uwagi na fakt, że w sposób oczywisty mają one dla wykonawcy określoną wartość gospodarczą podkreśliła także Izba m. in. w wyroku z 14.05.2013 r. sygn. akt KIO 908/13, czy w wyroku z 22.11.2013 r. sygn. akt KIO 2602/13, jak również w wyroku z 11.02.2013 r. sygn. akt KIO 175/13.

W tym ujęciu tabele kalkulacyjne przystępującego – prezentujące jego unikalny sposób kalkulacji ceny – stanowią „inne informacje posiadające wartość gospodarczą” w rozumieniu art. 11 ust. 2 uznk., gdyż ich wykorzystanie przez konkurenta pozwoliłoby mu odtworzyć strategię kosztowo-cenową przystępującego lub dostosować własną ofertę, co miałoby bezpośredni wpływ na sytuację ekonomiczną przystępującego. Jak już wskazano, nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, że przystępujący oraz odwołujący jako konkurenci działają na tożsamym rynku.

b) Brak powszechnej znajomości / łatwej dostępności

Tabele kalkulacyjne zostały sporządzone wyłącznie na potrzeby niniejszego postępowania i nie są publikowane ani udostępniane na zewnątrz Spółki. Służą one wewnętrznym procesom kalkulacyjnym przystępującego i nie wynikają z żadnych dokumentów powszechnie dostępnych (takich jak rejestry publiczne, sprawozdania czy materiały marketingowe).

W przypadku tabel kalkulacyjnych, aby odtworzyć zawarte w nich informacje, konkurent musiałby przeprowadzić kompleksową, samodzielną analizę kosztów i organizacji działalności przystępującego, która nie jest możliwa do przeprowadzenia w oparciu o dane publicznie dostępne. Oznacza to, że informacje te nie są ani powszechnie znane, ani łatwo dostępne dla osób zwykle zajmujących się tym rodzajem zagadnień, co spełnia drugi element definicji z art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

c) Działania w celu zachowania poufności

Dostęp do tabel kalkulacyjnych jest ograniczony do wąskiego kręgu pracowników przystępującego odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację oferty. Jak wskazał SN w wyroku z 3.10.2000 r., I CKN 304/00, tajemnica nie traci swego charakteru przez to, że wie o niej pewne koło osób zobowiązanych do dyskrecji w tej sprawie, jak chociażby pracownicy i robotnicy przedsiębiorstwa. Tabele te są 20 przechowywane i dystrybuowane zgodnie z wewnętrzną Polityką ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, która stanowi element systemu organizacyjnego służącego ochronie informacji poufnych. Co istotne kluczową zasadą określoną w ww. Polityce ochrony jest zasada „need to know”, zgodnie z którą każdy pracownik w trakcie pracy uzyskuje dostęp do informacji przetwarzanych w Spółce w zakresie nie szerszym niż niezbędny do niezakłóconego wykonywania powierzonych obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku, z uwzględnieniem specyfiki struktury organizacyjnej Spółki, wynikającej z potrzeb realizacji jej celów i zadań. Zatem dostęp do treści kalkulacji jest ograniczony również w samej strukturze organizacyjnej przystępującego. Jak podkreślił doktryna, element formalny tajemnicy przedsiębiorstwa obejmuje m.in. wprowadzanie wewnętrznych regulaminów i procedur dotyczących zachowania poufności, zobowiązywanie pracowników do dyskrecji oraz stosowanie klauzul poufności w relacjach z kontrahentami.

Ponadto, w zakresie, w jakim tabele kalkulacyjne odwołują się do warunków współpracy z konkretnymi kontrahentami,

przystępujący wykazał, że informacje te są również chronione na poziomie umownym w ramach zawartych umów o zachowaniu poufności (NDA). Takie działania wpisują się w wymóg podjęcia niezbędnych działań w celu zachowania poufności, który musi być spełniony obok przesłanki materialnej, aby dana informacja mogła zostać uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa.

W konsekwencji informacje ujęte w tabelach kalkulacyjnych również spełniają łącznie wszystkie przesłanki z art. 11 ust. 2 u.z.n.k.: przedstawiają wewnętrzne know-how o realnej wartości gospodarczej, nie są powszechnie znane ani łatwo dostępne oraz są objęte konkretnymi działaniami organizacyjnymi i prawnymi służącymi zachowaniu poufności. Tym samym tabele kalkulacyjne stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa przystępującego w rozumieniu tego przepisu.

Przechodząc do uzasadnienia zasadności wniosku o ograniczenie dostępu do materiału dowodowego, przystępujący wskazał, że zgodnie z art. 545 ust. 3 ustawy Krajowa Izba Odwoławcza może, na wniosek lub z urzędu, w niezbędnym zakresie ograniczyć stronom i uczestnikom postępowania odwoławczego prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem informacji stanowiącej tajemnicę chronioną na podstawie odrębnych przepisów, inną niż informacja niejawna. Komentarz do art. 545 ustawy wskazał, że instrument ten służy właśnie ochronie takich informacji jak tajemnica przedsiębiorstwa, przy jednoczesnym zapewnieniu Izbie pełnego dostępu do materiału dowodowego.

Cennik stanowiący załącznik nr 1 do umowy z 02.03.2026 r. zawartej pomiędzy przystępującym a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku zawiera szczegółowe informacje o wynegocjowanych warunkach handlowych, w tym poziomach cen jednostkowych, rabatach, strukturze wynagrodzenia oraz innych parametrach rozliczeń. Tabele kalkulacyjne sporządzone przez przystępującego na potrzeby niniejszego postępowania odzwierciedlają przyjęty przez niego model realizacji zamówienia oraz metodę wyceny poszczególnych elementów przedmiotu zamówienia, w szczególności strukturę i poziom kosztów, założenia kalkulacyjne, sposób przypisania kosztów do zadań oraz zakładany poziom marży. Informacje zawarte w obu dokumentach mają istotną wartość gospodarczą, gdyż ujawniają specyficzne know-how przystępującego w zakresie kształtowania ceny i organizacji realizacji zamówienia, co może zostać wykorzystane przez konkurentów dla uzyskania przewagi rynkowej.

Informacje te nie są powszechnie znane ani łatwo dostępne dla podmiotów działających na rynku. Cennik stanowi element umowy poufnej zawartej z kontrahentem i nie jest publikowany ani udostępniany publicznie. Tabele kalkulacyjne stanowią wewnętrzne opracowanie przystępującego, sporządzone na potrzeby niniejszego postępowania i wykorzystywane wyłącznie w ramach wewnętrznych procesów kalkulacyjnych spółki.

Jak wskazał się w nauce prawa w kontekście art. 545 ust. 3 ustawy, z uwagi na doniosłość zasady jawności w pierwszej kolejności winno rozważyć się zastosowanie środka w postaci ograniczenia dostępu do materiału dowodowego, a dopiero gdy nie jest on wystarczający, wyłączyć jawność rozprawy w całości lub części.

Z uwagi na ryzyko, że udostępnienie cennika i tabel kalkulacyjnych stronie odwołującej oraz innym uczestnikom postępowania odwoławczego doprowadziłoby do ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa przystępującego i mogłoby spowodować istotną szkodę gospodarczą, zasadne jest ograniczenie prawa wglądu tych podmiotów, w szczególności odwołującemu, będącemu konkurentem przystępującego, do wskazanych dokumentów, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego dostępu do nich Krajowej Izbie Odwoławczej.

Mając powyższe na względzie, odwołanie winno podlegać oddaleniu w całości jako w całości bezzasadne. Jednocześnie, wykonawca zastrzega sobie prawo uzupełnienia tego przystąpienia o odpowiednie dowody dla potwierdzenia twierdzeń podniesionych przez przystępującego.

29 czerwca 2026 r. zamawiający przedstawił odpowiedź na odwołanie wnosząc o:

1. oddalenie odwołania w całości ze względu na całkowitą bezpodstawność prawną i faktyczną zarzutów,
2. zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych,
3. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów zgromadzonych w aktach Postępowania, na które powołano się w uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie w szczególności:
 - a) ofert złożonych w postępowaniu wraz z kosztorysami ofertowymi,
 - b) informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty,
 - c) informacji o poprawieniu w ofercie Kruszywo Sp. z o.o. oczywistej omyłki rachunkowej,na okoliczność:

- podstaw zamawiającego do braku wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów przez MTM S.A.,
- cen oferowanych przez wykonawców, którzy złożyli ofertę w części 3 zamówienia, w kosztorysach,

Kwota, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosiła: 29 540 000,00 zł, w tym na część nr 3: 9 560 000,00 zł.

8 maja 2026 r. zamawiający dokonał otwarcia ofert w przedmiotowym postępowaniu. Ofertę z najniższą ceną w części 3

złożył wykonawca Firma Budowlano-Drogowa MTM S.A. ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia (zwany dalej „MTM S.A.”).

Wysokość wynagrodzenia wynikającego z oferty wynosiła: 7 875 832,16 zł.

Ponadto, w postępowaniu w części nr 3 oferty złożyło łącznie 7 wykonawców.

Dowód:

- Oferty złożone w postępowaniu wraz z kosztorysami ofertowymi,

11 czerwca 2026 r. zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w części nr 3, wybierając ofertę złożoną przez MTM S.A.

Dowód:

- informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty,

Od wyboru odwołanie złożył Wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe „DROMOS”, ul. Gdańska 26, 83-300 Kartuzy (zwany dalej „DROMOS” lub „odwołujący”), który uplasował się na pozycji nr 2 w rankingu ofert otrzymując 98,42 pkt.

Dotyczy naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy przez zaniechanie wezwania wykonawcy MTM S.A. do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów dotyczących wyliczenia istotnych części składowych ceny – tj. stawek kosztorysowych ujętych w następujących pozycjach kosztorysu ofertowego:

a) poz. 6: warstwa podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7 cm dla ruchu KR 3-4 (odcinek 64+700–64+827 oraz wlot drogi gminnej),

b)poz. 7: siatka do zbrojenia warstw nawierzchni asfaltowych z włókien szklanych i węglowych (odcinek 64+700–64+827 oraz wlot drogi gminnej),

c)poz. 8: warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego AC8S (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowania,

d)poz. 10: warstwa ścieralna z SMA8 (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – jezdnia i skrzyżowania,

e)poz. 11: warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC11W (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – zjazdy,

f) poz. 12: warstwa ścieralna z SMA8 (gr. 4 cm) dla ruchu KR 3-4 – zjazdy,

W orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie, Wydziału Gospodarczego Odwoławczego i Zamówień Publicznych ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym „cena rażąco niska to taka, która jest nierealistyczna, niepozwalająca na realizację zamówienia publicznego z należytą starannością, niewiarygodna w porównaniu do kosztu przewidzianego przez samego zamawiającego, poniżej kosztów wytworzenia danego towaru lub usługi. O cenie rażąco niskiej można mówić wówczas, gdy oczywiste jest, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę byłoby za daną cenę dla niego nieopłacalne (wyrok SO w Warszawie z dnia 5 lipca 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 57/24)”.

Mając na uwadze zestawienie ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu w części nr 3, z uwzględnieniem sprostowania oczywistej omyłki rachunkowej w ofercie wykonawcy Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia:

1COLAS Polska Sp. z o.o., ul. Nowa 49, 62-070 Palędzie 9 408 175,54

3Firma Budowlano – Drogowa MTM S.A., ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia 7 875 832,16

4Usługi Transportowe, Ziemne, Melioracyjne i Ogólnobudowlane Henryk Czarnowski, ul. Jana Pawła II 16, 83-425 Kalisz8 314 799,48

5POL-DRÓG S.A., ul. Podmiejska 2, 78-500 Drawsko Pomorskie 8 511 833,77

7Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o., ul. Gdańska 26, 83-300 Kartuzy8 089 478,43

9Przedsiębiorstwo Budowy Dróg SA, ul. Pomorska 26a, 83-200 Starogard Gdański9 248 819,00

10Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia 8 418 937,45

cena wybranej oferty nie jest rażąco niska.

Procentowy stosunek cen poszczególnych złożonych ofert do średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert wynoszącej 8 552 553,69 zł oraz do wartości zamówienia w wysokości 9 560 000,00 zł kształtuje się następująco:

1COLAS Polska Sp. z o.o., ul. Nowa 49, 62-070 Palędzie 110,00% 98,41%

3Firma Budowlano – Drogowa MTM S.A., ul. Hutnicza 35, 81-061 Gdynia 92,09% 82,38%

4Usługi Transportowe, Ziemne, Melioracyjne i Ogólnobudowlane H.C., ul. Jana Pawła II 16, 83-425 Kalisz 97,22% 86,97%

5.POL-DRÓG S.A., ul. Podmiejska 2, 78-500 Drawsko Pomorskie 99,52 89,04%

7Przedsiębiorstwo Drogowo Mostowe „DROMOS” Sp. z o.o., ul. Gdańska 26, 83-300 Kartuzy 94,59% 84,62%

9Przedsiębiorstwo Budowy Dróg SA, ul. Pomorska 26a, 83-200 Starogard Gdański 108,14% 96,74%

10Kruszywo Sp. z o.o., ul. Długa 4B, 84-223 Linia 98,44% 88,06%

Dowód:

- Oferty złożone w postępowaniu wraz z kosztorysami ofertowymi,
- informacja o poprawieniu w ofercie Kruszywo Sp. z o.o. oczywistej omyłki rachunkowej,

Zamawiający wskazał, że jest zobligowany do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień elementów, mających wpływ na obliczenie ceny w dwóch przypadkach – gdy cena oferty wykonawcy jest niższa o przynajmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy.

Zgodnie z informacjami zawartymi w ww. tabeli cena oferty Wykonawcy MTM S.A. jest niższa tylko o 7,91 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert i o 17,62 % od wartości zamówienia.

Dla porównania również oferta odwołującego jest niższa zarówno od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert jak i od wartości zamówienia, tj. o 5,41% od średniej i 15,38% od wartości zamówienia.

Zamawiający zauważył, że oferta MTM S.A. jest niższa od oferty odwołującego, będącego na pozycji nr 2 w rankingu ofert w części 3, tylko o 213 646,27 zł, a więc jedynie o 2,71%.

Tym samym, oferta wykonawcy MTM S.A. z ceną 7 875 832,16 zł nie nosi znamion ceny rażąco niskiej, o której mowa w art. 224 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy, 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.

Pojęcia "wydaje się" i "budzi wątpliwości zamawiającego" są pojęciami nieostrymi i mają szerokie możliwości zastosowania. Tak więc zamawiający, dokonując oceny ofert, musi ją odnieść do realiów rynkowych i na ich podstawie ocenić czy wrażenie niskiego poziomu ceny lub kosztu jest trafne i zobowiązuje do wyjaśnienia ceny oferty danego wykonawcy (wyrok KIO z dnia 30 marca 2026 r., sygn. akt KIO 498/26).

Jak wskazuje się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej możliwość wezwania wykonawcy do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w sytuacji opisanej w art. 224 ust. 1 ustawy jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem zamawiającego.

Powyższe stanowisko potwierdzają liczne orzeczenia Izby, w tym wyrok z dnia 24 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 36/22.

Punktem odniesienia są występujące u zamawiającego (a nie u konkurenta) podejrzenia zaoferowania ceny rażąco niskiej. Tylko w takiej sytuacji uprawnienie do wezwania do wyjaśnień staje się obowiązkiem zamawiającego. Wymaga również podkreślenia, że przepisy ustawy posługują się pojęciami nacechowanymi elementami subiektywnymi, odwołując się do "wątpliwości zamawiającego", czy wskazują, że "cena wydaje się rażąco niska". Nie jest więc tak, że zamawiający w każdym przypadku zobowiązany jest do przeprowadzenia procedury wyjaśniającej kalkulację oferty. Jest to konieczne w sytuacji pojawienia się wątpliwości zamawiającego. Jeżeli ocena danych prowadzi do wniosków, że wystąpiły obiektywne przesłanki potwierdzające prawidłowość kalkulacji, zamawiający nie ma obowiązku wzywania do wyjaśnień".

Odwołał się do wyroku z dnia 24 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 36/22, wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 3497/22, wyroku z dnia 9 lipca 2025 r., sygn. akt KIO 2255/25 czy wyroku z 12 lipca 2024 r., sygn. akt KIO 2152/24. Powołał również wyrok z dnia 25 maja 2026 r., sygn. akt KIO 1998/26.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem odwołującego, że obowiązek zwrócenia się zamawiającego o udzielenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wynikający z art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy „aktualizuje się nie tylko wówczas, gdy całkowita cena oferty odbiega o co najmniej 30% od wartości szacunkowej lub średniej cen ofert złożonych w postępowaniu (art. 224 ust. 2 ustawy), ale już wtedy, gdy zamawiający poweźmie uzasadnione wątpliwości co do rynkowości poszczególnych istotnych składowych cen". Odwołał się do wyroku z dnia z dnia 11 maja 2026 r., sygn. akt KIO 1490/26

DROMOS w odwołaniu wskazuje: „Zakwestionowane pozycje kosztorysowe (poz. 6, 7, 8, 10, 11 i 12) stanowią kluczowy zakres przedmiotowy robót objętych Modernizacją DW 214 – są to pozycje dotyczące wykonania nawierzchni z mieszanek mineralnoasfaltowych, obejmujące warstwę podbudowy, warstwy wyrównawcze, wiążące i ścieralne, a także zbrojenie nawierzchni siatką z włókien szklanych i węglowych. Łączna wartość tych sześciu pozycji w kosztorysie ofertowym MTM S.A. wynosi 3 157 450,72 zł, co stanowi 49,41% ceny netto oferty MTM S.A. (6 403 115,58 zł netto). Pozycje te stanowią zatem niemal połowę całkowitej wartości oferty i bez wątpienia kwalifikują się jako istotne części składowe ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy”.

Twierdzenie odwołującego, że sama łączna wartość zakwestionowanych pozycji decyduje o kwalifikacji ich jako istotnych części składowych w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy jest nieprawidłowe. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia z dnia 2 listopada 2017 r., sygn. akt KIO 2155/17 stwierdziła: „Nie jest dopuszczalne uznanie ceny oferty za rażąco niską z powodu zakwestionowania kilku elementów cenotwórczych składających się na tę cenę, jeśli nie zostało wykazane, że

wartość tych elementów jest tak duża, iż ich zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty. To, że zamawiający (jeśli poweźmie wątpliwość) ma prawo wyjaśniać istotne elementy składowe ceny, nie oznacza, że ceny jednostkowe są podstawą odrzucenia całej oferty, jako rażąco niskiej, jeśli ich wysokość nie wpływa na całościową cenę oferty, w kontekście rażąco niskiej ceny. Przesłanka rażąco niskiej ceny musi zostać wypełniona w stosunku do ostatecznej, całościowej ceny oferty". We wskazanym wyroku udział zakwestionowanych pozycji wynosił 64,29% w ogólnej cenie oferty, która była brana pod uwagę przy ocenie ofert. W związku z tym sam udział zakwestionowanych pozycji w ogólnej cenie oferty nie stanowi, że są to istotne części składowe oferty, co zobowiązywałoby zamawiającego do żądania od MTM S.A. wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wskazanych w odwołaniu części składowych. Zamawiający takich wątpliwości nie powziął, a łączna wartość oferty nie spełniała przesłanek skutkujących koniecznością wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Wyżej wskazane stanowisko zostało potwierdzone również w wyroku KIO z dnia 11 maja 2026 r., sygn. akt KIO 1490/26 i wyroku KIO z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. akt KIO 1176/19.

Roboty bitumiczne, mimo że stanowią niemal połowę wartości oferty, są tylko jednym z elementów składowych całej inwestycji. W budownictwie drogowym czy infrastrukturalnym roboty bitumiczne są jednym z wielu komponentów, a nie koniecznym podstawowym lub najważniejszym elementem. Całość robót budowlanych zwykle składa się z etapów przygotowawczych (np. roboty ziemne, podbudowy), które mają decydujące znaczenie dla stabilności i jakości obiektu. Jeśli roboty bitumiczne są realizowane dopiero po zakończeniu innych kluczowych robót, to ich ewentualne zakwestionowanie nie wpływa na podstawową funkcjonalność i bezpieczeństwo konstrukcji. Roboty bitumiczne realizowane są dopiero po zakończeniu innych kluczowych etapów prac, co oznacza, że stanowią one kolejny etap w przebiegu całego procesu budowlanego.

Ponadto roboty bitumiczne nie determinują zdolności konstrukcji do spełniania głównych wymagań projektowych, takich jak nośność, stabilność czy trwałość konstrukcji nośnych. Inne prace budowlane mogą mieć większe znaczenie dla oceny wykonania inwestycji.

Zauważyć również należy, że oferta MTM S.A. jest droższa od oferty DROMOS w 35 pozycjach z 61, a więc w ponad połowie. Przykładowe pozycje:

18 – Rozbiórka nawierzchni betonowej	11	100	909%
14/15/17 – Rozbiórki (kostka/krawężniki/chodnik)	5	20	400%
61 – Przebudowa wpustów ulicznych	2 600,00	10 000,00	385%
16 – Rozbiórka obrzeży	3	10	333%
1 – Frezowanie nawierzchni	1,2	3,75	312%
39 – Uzupełnienie poboczy kruszywem	2,9	8	276%
42 – Oznakowanie poziome	11,5	26	226%
51 – Oczyszczenie rowów	12	26	217%
46 – Bariery energochłonne N2W2	120	200	167%

DROMOS w załączniku nr 1 do odwołania w pozycji 55 wskazał niewłaściwą cenę jednostkową z oferty MTM S.A. Prawidłowa cena jednostkowa to 168,90 zł, a tym samym całkowita cena za tę pozycję wynosi 829 500,00 zł.

Dowód:

- Oferty złożone w postępowaniu wraz z kosztorysami ofertowymi,

Zauważyć, że w 5 z 6 spornych pozycji cena MTM S.A. PRZEKRACZA koszt wsadu surowcowego podany przez samego odwołującego. Odwołujący sam przeliczył ceny MTM S.A. na zł/t i sam podał koszty wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt) w załącznikach 2, 3, 5 i 15.

Zamawiając wskazał również na błąd wykonawcy w sekcji o czynie nieuczciwej konkurencji. Odwołujący w tej części twierdzi, że dla poz. 6 koszt surowca to „204,05 zł/t (czyli ok. 51,00 zł/m²)”. Jest błąd rachunkowy. Prawidłowe wyliczenie jest następujące: $204,05 \text{ zł/t} \times 0,175 \text{ t/m}^2 = 35,71 \text{ zł/m}^2$, a nie 51 zł/m².

Poz. 6 – AC22P 7 cm	217,1	204,05	TAK (+13,1 zł/t)
Poz. 8 – AC8S 4 cm	288	248,26	TAK (+39,7 zł/t)
Poz. 10 – SMA8 4 cm	413	344,3	TAK (+68,7 zł/t)
Poz. 11 – AC11W 4 cm	264	222,95	TAK (+41,0 zł/t)
Poz. 12 – SMA8 4 cm	413	344,3	TAK (+68,7 zł/t)

Skoro cena MTM S.A. w pozycji 6, 8, 10, 11 i 12 przekracza koszt wkładu surowcowego podanego przez odwołującego, to nie można zgodzić się z jego twierdzeniem, że zaoferowany został sam wsad materiałowy mieszanki, nie uwzględniając kosztów wytworzenia, transportu i wbudowania, a tym samym cena w wyżej wskazanych pozycjach prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

Ponadto wartość pozycji 11 i 12 stanowi niewielki udział wartościowy w cenie całkowitej oferty.

Odnosząc się do zastrzeżeń odwołującego dotyczących pozycji nr 7 [(Warstwa podbudowy z betonu asfaltowego

AC22P gr. 7 cm dla ruchu KR 3-4 (odcinek - 64+700 - 64+827 oraz wlot drogi gminnej)] wskazał, że udział procentowy poz. nr 7 w ogólnej cenie oferty (biorąc pod uwagę nawet cenę zaoferowaną przez DROMOS) wynosi 0,48 %, a więc jest znikomy. Co istotne Wykonawca Usługi Transportowe, Ziemne, Melioracyjne i Ogólnobudowlane H.C., ul. Jana Pawła II 16, 83-425 Kalisz również zaoferował w tej pozycji 12,00 zł, co przeczy twierdzeniom odwołującego, że wycena pozycji nr 7 nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i prowadzi do zaoferowania usługi poniżej kosztów jej świadczenia.

Dowód:

- Oferty złożone w postępowaniu wraz z kosztorysami ofertowymi,

Nie ma znaczenia pod względem prawnym porównywanie przez odwołującego cen zaoferowanych przez MTM S.A. w spornym postępowaniu do cen zaoferowanych przez MTM S.A. w innych analogicznych postępowaniach. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 24 kwietnia 2026 r., sygn. akt KIO 1213/26 stwierdziła: „Zaoferowanie wyższej ceny w poprzednim postępowaniu nie jest równoznaczne z tym, że cena zaoferowana w przedmiotowym postępowaniu jest nierealna. Wpływ na to ma wiele czynników, np. wysokość założonej przez wykonawcę marży. Zamawiający weryfikując ofertę wykonawcy ocenia złożone przez niego wyjaśnienia w zakresie zaoferowanej ceny, a nie opiera się na prostym porównaniu postępowań (których zakres był nieco inny)”.

Ponadto Wykonawca MTM S.A. w latach 2023 – 2025 wykonał należycie na rzecz zamawiającego, w sposób zgodny z warunkami zamówienia, wiedzą techniczną i sztuką budowlaną m.in. 3 zadania polegające na modernizacji dróg administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, co dodatkowo przemawia za tym, że cena oferty wykonawcy złożona w postępowaniu została skalkulowana prawidłowo z uwzględnieniem wszystkich wymagań realizacyjnych.

Zamawiający miał również świadomość, że MTM S.A. dysponuje własną wytwórnią mas bitumicznych w Gdyni. Zamawiający zgodnie z zasadami doświadczenia i logiki ocenił, że fakt ten pozwala MTM S.A. na optymalizację kosztów produkcji mieszanek mineralno-bitumicznych.

Z powyższego bezspornie wynika, że Zamawiający nie ma obowiązku wzywania wykonawców do wyjaśnień w sytuacji, gdy w jego ocenie zaproponowana cena nie budzi wątpliwości. W sprawie zamawiający dokonał analizy ofert i uznał, że wybrana oferta nie wydaje się rażąco niska ani nie budzi jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w związku z czym zarzuty odwołującego są niezasadne.

Dotyczy naruszenia art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy przez wybór oferty MTM S.A. jako najkorzystniejszej w zakresie części 3 w sytuacji, gdy oferta ta podlegała odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia

W związku z tym, że zarzut wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę MTM S.A. w zakresie części 3 w sytuacji, gdy oferta ta podlegała odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia ma charakter wynikowy, z uwagi na nietrafność zarzutu z pkt 1, również on zasługuje na oddalenie.

Zamawiający na marginesie wskazał, że powiązany z art. 239 ust. 1 ustawy zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy nie ma podstaw prawnych. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy jest w tym wypadku przedwczesny, bowiem zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nie można odrzucić oferty na tej podstawie prawnej, gdy nie ma przeprowadzonej procedury z art. 224 ust. 1 ustawy. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt KIO 2200/15, który po zmianie przepisów ustawy nadal zachowuje swoją aktualność, stwierdziła: "Podkreślić bowiem należy, że każda czynność Zamawiającego związana z ewentualnym odrzuceniem oferty wykonawcy z powodu rażąco niskiej ceny, uwzględniając w tym zakresie zarówno przepisy prawa (art. 89 ust. 1 pkt 4 oraz art. 90 ust. 1-3 ustawy Pzp), orzecznictwo KIO, sądów okręgowych, jak też TSUE, powinna być poprzedzona przeprowadzeniem przez niego procedury weryfikacji ceny ofertowej przez złożenie wyjaśnień przez wykonawcę. Nadal pozostaje aktualne stanowisko przedstawione w wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt XII Ga 59/09 w którym czytamy: Skorzystanie z określonej w art. 89 ust. 1 pkt 4 p.z.p. sankcji musi zostać poprzedzone żądaniem wyjaśnień od oferenta w trybie art. 90 p.z.p."

Dotyczy naruszenia art. 239 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7, przez wybór oferty MTM S.A. jako najkorzystniejszej w zakresie części 3 w sytuacji, gdy oferta ta podlegała odrzuceniu jako złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. 2026, poz. 85).

Wyżej wskazany zarzut również nie powinien podlegać uwzględnieniu. Jak wskazał odwołujący działaniem wyczerpującym znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, jest w szczególności czyn określony w art. 15 ust. 1 pkt 1 uznk, polegający na utrudnianiu innym przedsiębiorcom dostępu do rynku poprzez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców. Ponadto, zgodnie z klauzulą generalną z art. 3 ust. 1 uznk, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub

klenta.

Wykazanie czynu nieuczciwej konkurencji wymaga wykazania określonych przesłanek wskazanych powyżej. Z całą mocą podkreślenia wymaga, że przy wykazywaniu zasadności odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy DROMOS posiłkował się argumentacją właściwą dla stwierdzenia zaoferowania przez wykonawcę rażąco niskiej ceny.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 139/24: „Konstrukcja odrzucenia oferty z uwagi na rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia jest autonomiczna, spójna, całościową instytucją prawa zamówień publicznych. Co za tym idzie argumentacja na niej oparta i dla niej właściwa nie powinna być wykorzystywana w celu przekonania czy to Krajowej Izby Odwoławczej, czy sądu zamówień publicznych, że konstrukcja ceny oferty lub jej istotnej części jest czynem nieuczciwej konkurencji. Akceptacja argumentacji skarżącego właściwej dla rażąco niskiej ceny, w celu wykazania, iż doszło do popełnienia czynu nieuczciwej konkurencji prowadziłoby w istocie do dopuszczenia quasi zarzutu rażąco niskiej ceny nie opartego jednak na przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych, lecz o normy zawarte w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Powstałoby bowiem nowe kryterium cenowe oparte na postanowieniach ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, która wskazywałaby nową definicję rażąco niskiej ceny. Podobnie byłoby w sytuacji, kiedy odwołujący /skarżący wskazując w istocie na to, że oferta zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu, podnosił, że została ona złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji. Taka praktykę nie może zaś zasługiwać na akceptację”.

Naruszenie art. 16 pkt 1 ustawy przez naruszenie zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

Odwołujący wskazał, że do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji doszło przez wybór oferty zawierającej rażąco niską cenę, bez przeprowadzenia procedury weryfikacyjnej. W związku z brakiem uzasadnienia dla zarzutu z pkt 1, również ten zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Jak zostało wykazane, żaden z zarzutów odwołującego nie ma podstaw faktycznych i prawnych, dlatego też zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

14 lipca 2026 r. odwołujący złożył dodatkowe stanowisko procesowe wnosząc o:

1. o odtajnienie w całości dokumentów złożonych przez Firmę Budowlano-Drogową "MTM" S.A. jako tajemnica przedsiębiorstwa, tj.:

a. Harmonogramu dostaw i Tabeli Cen do umowy zawartej dnia 02.03.2026 r. pomiędzy MTM S.A. a UNIMOT Bitumen Sp z o.o. (dowód nr 6 Przystępującego);

b. tabel kalkulacyjnych kosztów dotyczących pozycji 6, 8, 10, 11 i 12 kosztorysu ofertowego (dowody nr 1-5 Przystępującego);

2. Ewentualnie - w razie uznania przez Izbę, że odtajnienie w całości (realizacja wniosku z pkt 1) nie jest możliwe - o odtajnienie co najmniej następujących, kluczowych dla rozstrzygnięcia informacji:

a. w odniesieniu do tabel kalkulacyjnych (dowody nr 1-5): ujawnienie ogólnych zasad kalkulowania ceny, w szczególności przyjętego przelicznika gęstości mieszanki, sposobu kalkulacji kosztów produkcji i transportu, założonych norm zużycia;

b. w odniesieniu do umowy z UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. z dnia 02.03.2026 r. (dowód nr 6): ujawnienie co najmniej:

i. okresu obowiązywania kontraktu (od - do),

ii. mechanizmu kształtowania ceny (stała, zmienna, indeksowana do notowań zewnętrznych),

iii. ewentualnych klauzul waloryzacyjnych lub indeksacyjnych (np. powiązania z notowaniami Platts lub e-petrol.pl),

iv. postanowień dotyczących warunków zmiany ceny przez dostawcę,

v. ewentualnych ograniczeń w zakresie ilości lub harmonogramów dostaw,

vi. wskazania, czy w umowie zastrzeżono prawo jednostronnej zmiany ceny przez kontrahenta lub inne klauzule ograniczające ryzyko po stronie UNIMOT;

3. Ewentualnie - na wypadek nieuwzględnienia wniosku o odtajnienie (jak w pkt 1 i 2 powyżej) - wnoszę o zbadanie przez Izbę z urzędu autentyczności i wiarygodności dokumentów objętych tajemnicą, w szczególności:

a. zbadanie, czy umowa z dnia 02.03.2026 r. zawarta pomiędzy MTM S.A. a UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. jest autentyczna i czy odzwierciedla realne warunki handlowe możliwe do uzyskania na rynku w tym czasie;

b. zbadanie, czy zadeklarowane w kalkulacjach Przystępującego stawki za asfalt są możliwe do uzyskania w warunkach rynkowych panujących od końca lutego 2026 r.;

c. zbadanie, czy kalkulacje przystępującego uwzględniają rzeczywiste koszty wytworzenia, transportu i wbudowania mas bitumicznych zgodnie z wymaganiami SST.

4. o zobowiązanie MTM S.A. do przedstawienia wyjaśnień dotyczących:

a. rzeczywistych warunków dostaw asfaltów objętych umową z UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. z dnia 02.03.2026 r., w szczególności: wskazania, czy zaoferowana cena asfaltu jest bezwarunkowa i stała, w jakiej ilości i przez jaki okres jej dotyczy, na jakich warunkach może być zmieniona przez kontrahenta, jakie kary umowne przewidziane są za zmiany lub niedotrzymanie dostaw;

b.rzeczywistej odległości wytwórni MTM przy ul. Hutniczej 35 w Gdyni od terenu realizacji robót (odcinek DW 214: km 58+690 - 65+300 Tuchlino - Mściszewice) i kalkulacji kosztów transportu gorącej masy bitumicznej na tę odległość;
c.sposobu uwzględnienia w kalkulacji kosztów wytworzenia i wbudowania mieszanek zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Technicznej 05.03.26.

5.Nadto o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do niniejszego pisma, w tym:

- a.Załącznika nr 1 – porównanie kosztów transportu – na okoliczność braku przewagi konkurencyjnej przystępującego rzekomo wynikającej z posiadania i lokalizacji własnej wytwórni mas bitumicznych;
- b.załącznika nr 2 – kalkulacja wsadu mieszanki AC 22P – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 6 kosztorysu stałaby się realna;
- c.Załącznika nr 3 – kalkulacja wsadu mieszanki AC 8S – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 8 kosztorysu stałaby się realna;
- d.Załącznika nr 4 – kalkulacja wsadu mieszanki AC 11W – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 11 kosztorysu stałaby się realna;
- e.Załącznik nr 5 – kalkulacja wsadu mieszanki SMA 8 – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 12 kosztorysu stałaby się realna;
- f.Załącznika nr 6 - składowe składki transportowej – na okoliczność realnych kosztów transportu masy bitumicznej na odległość 140 km;
- g.Załącznika nr 7 - Faktura z akt sprawy KIO 1998/26 – na okoliczność cen asfaltu w relacjach pomiędzy MTM a Unimot w analogicznym okresie.

Odwołujący przedstawił stanowisko wobec twierdzeń przystępującego i zamawiającego:

- 1.W przedmiocie twierdzeń przystępującego o optymalizacji kosztowej – jak w pkt 4 uzasadnienia;
- 2.W przedmiocie twierdzeń przystępującego odnośnie pozycji nr 7 kosztorysu – jak w pkt 5 uzasadnienia;
- 3.W przedmiocie twierdzeń o braku istotności zakwestionowanych pozycji kosztorysu – jak w pkt 6 uzasadnienia;
- 4.W przedmiocie twierdzeń zamawiającego o braku obowiązku wyjaśniania rażąco niskiej ceny – jak w pkt 7 uzasadnienia.

końcowo o uwzględnienie odwołania w całości.

W zakresie wniosków dotyczących dowodów przystępującego i wniosku o ograniczenie jawności postępowania odwoławczego w związku z prowadzonym przez przystępującego postępowaniem dowodowym odwołujący przedstawił obszerne stanowisko procesowe, które z racji tego, że nie dotyczy materii odwołania nie zostanie w tym miejscu przytoczone.

Odwołujący uzupełnił kalkulacje przedstawione w odwołaniu o symulacje, przy jakich cenach asfaltu, ceny zaoferowane przez przystępującego w poszczególnych pozycjach kosztorysowych stałyby się realne, wnosząc jednocześnie o skonfrontowanie przez Izbę przedstawionych symulacji z utajnionymi kalkulacjami Przystępującego.

Dowód: załącznik nr 2 – kalkulacja wsadu mieszanki AC 22P – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 6 kosztorysu stałaby się realna

Dowód:załącznik nr 3 – kalkulacja wsadu mieszanki AC 8S – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 8 kosztorysu stałaby się realna

Dowód:załącznik nr 4 – kalkulacja wsadu mieszanki AC 11W – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 11 kosztorysu stałaby się realna

Dowód:załącznik nr 5 – kalkulacja wsadu mieszanki SMA 8 – na okoliczność wskazania, przy jakich cenach asfaltu wycena MTM S.A. w pozycji nr 12 kosztorysu stałaby się realna

W przedmiocie twierdzeń przystępującego o optymalizacji kosztowej

Przystępujący (i zamawiający) wskazali, że MTM S.A. dysponuje własną wytwórnią mas bitumicznych przy ul. Hutniczej 35 w Gdyni – co ma stanowić wyjaśnienie istotnych obniżek cen w kwestionowanych pozycjach. Argument ten, pozornie przekonujący, jest pozbawiony wartości dowodowej z następujących powodów:

Po pierwsze, miejsce realizacji robót (odcinek DW 214 od km 58+690 do km 65+300 (Tuchlino – Mściszewice)) jest oddalone od wytwórni MTM przy ul. Hutniczej 35 w Gdyni o ok. 70 km. Gorąca mieszanka bitumiczna musi być transportowana w ściśle określonym czasie (max. kilkadziesiąt minut przy zachowaniu temperatury), co przy trasie ok. 60 km generuje poważne koszty transportu i ryzyko logistyczne. Koszty te są znane i powszechnie uwzględniane przez specjalistów branżowych. Transport gorącej masy bitumicznej na odległość 70 km wymaga specjalistycznych pojazdów oraz precyzyjnego planowania logistycznego (koordynacja produkcji w wytwórni z układaniem masy na budowie, aby zminimalizować czas transportu). Konieczne jest więc uwzględnienie wysokich kosztów paliwa (samochody ciężarowe zużywają ok. 30–40 litrów paliwa na 100 km, co przy trasie 140 km w obie strony daje ok. 56 litrów paliwa na jeden kurs) oraz kosztów amortyzacji pojazdów, a także kosztów pracy kierowców. Wskazanie na posiadanie wytwórni nie eliminuje

zatem realnych kosztów transportu, które MTM S.A. musi ponieść te koszty niezależnie od tego, czy dysponuje własną wytwórnią, czy kupuje mieszankę od zewnętrznego dostawcy. Odwołujący przedstawił w załączeniu kalkulację kosztów transportu na odległość 140 km (tj. 2x70 km).

Dowód: Załącznik nr 6 składowe składki transportowej – na okoliczność realnych kosztów transportu masy bitumicznej na odległość 140 km

Po drugie, nie jest prawdą, że MTM jako jedyny wykonawca dysponuje wytwórnią w pobliżu terenu robót. Jak wskazuje zestawienie ofert ze sprawy i wiedza o rynku drogowym w województwie pomorskim, pozostali oferenci również posiadają własne wytwórnie w odległościach porównywalnych lub mniejszych od terenu realizacji robót, przykładowo:

- DROMOS posiada wytwórnię w Kartuzach, oddalonych od odcinka DW 214 o zaledwie ok. 15 km – czterokrotnie bliżej niż wytwórnia MTM w Gdyni.
- COLAS Polska posiada wytwórnię w odległości 56 km od odcinka DW 214;
- POL-DRÓG S.A. posiada wytwórnię w odległości 38 km od odcinka DW 214.

W załączniku nr 1 do niniejszego pisma odwołujący przedstawił zestawienie odległości wytwórni mas bitumicznych poszczególnych oferentów – w postępowaniu oraz, porównawczo, dla części 5 prowadzonego postępowania, dotyczącej DW 218. Z przedłożonego zestawienia jednoznacznie wynika, że w niniejszym postępowaniu posiadanie wytwórni w lokalizacji, którą wskazuje MTM S.A. nie tylko nie stanowi źródła przewagi konkurencyjnej, ale przeciwnie – stanowi źródło dodatkowych kosztów.

Dowód: Załącznik nr 1 porównanie kosztów transportu – na okoliczność braku przewagi konkurencyjnej przystępującego rzekomo wynikającej z posiadania i lokalizacji własnej wytwórni mas bitumicznych;

Gdyby posiadanie wytwórni w promieniu 70 km rzeczywiście umożliwiało zaoferowanie cen na poziomie MTM (AC22P za 38 zł/m², AC8S za 28,80 zł/m²), wszyscy pozostali wykonawcy posiadający własne wytwórnie oferowaliby jeszcze niższe ceny – czego nie uczynili. Fakt posiadania wytwórni, a tym bardziej wytwórni oddalonej o 70 km od miejsca realizacji robót, nie wyjaśnia drastycznych obniżek cen w ofercie MTM.

Przystępujący wskazał również, że zakres robót objętych kwestionowanymi pozycjami jest znacznie większy niż w postępowaniach, do których odnosi się odwołujący, co pozwala na osiągnięcie efektu skali i optymalizację kosztów jednostkowych. Odwołujący zauważył, że efekt skali dotyczy wszystkich wykonawców składających oferty w Części 3, nie tylko MTM. Wszyscy oferenci mieli więc możliwość optymalizacji kosztów przez realizację dużego zakresu robót nawierzchniowych w zamówieniu. Jeśli więc efekt skali rzeczywiście pozwalał na obniżenie kosztów jednostkowych, to wszyscy wykonawcy powinni zaoferować ceny niższe niż w mniejszych postępowaniach. Tymczasem tylko MTM drastycznie obniżył swoje ceny – pozostali wykonawcy zaoferowali ceny zbliżone do swoich cen z innych postępowań. Co więcej, sam MTM w innych postępowaniach o porównywalnym lub większym zakresie robót (np. postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDiM – Część 11, gdzie powierzchnia robót była podobna) oferował ceny o 20–65% wyższe niż w niniejszym postępowaniu. Wyższe ceny MTM S.A. zastosował również w części 5 postępowania, która tworzy znacznie większy efekt skali. W części 5 powierzchnia do wykonania AC8S wynosi tam 80092 m² czyli prawie dwukrotnie więcej niż w rozpatrywanej części 3, zaś cena w części 5 wynosi 37,8 zł/m² wobec 28,80 zł/m² w części 3.

Jeśli efekt skali rzeczywiście pozwalał na obniżenie kosztów, to wyjaśnić należałoby, dlaczego MTM nie zastosował analogicznych cen w tamtych postępowaniach i w części 5 postępowania.

MTM S.A. nie wyjaśnił ponadto, dlaczego w innych analogicznych postępowaniach prowadzonych przez tego samego zamawiającego w 2025 i 2026 r. wyceniał te same pozycje o 20–65% wyżej. Efekt skali i posiadanie własnej wytwórni, na które MTM powołuje się jako na okoliczności umożliwiające optymalizację, były przecież tymi samymi okolicznościami w każdym z tych postępowań.

Odwołujący wskazał w treści odwołania szereg przykładów, które dla przypomnienia przytacza poniżej:

- Postępowanie 11/WZP/2026/PN/WUDiM – Część 11 (Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603): MTM zaoferował AC22P za 59,50 zł/m², AC8S za 34,20 zł/m², SMA8 za 46,20 zł/m². Postępowanie dotyczyło tej samej drogi wojewódzkiej nr 214, co niniejsze postępowanie, zatem warunki realizacji były analogiczne. Dlaczego MTM zaoferował tam ceny o 36–56% wyższe niż w niniejszym postępowaniu?
 - Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDiM – Część 15 (Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 - 16+160): MTM zaoferował AC22P za 63,00 zł/m², SMA8 za 49,60 zł/m². To postępowanie dotyczyło drogi wojewódzkiej w tym samym województwie, w podobnej odległości od wytwórni MTM w Gdyni – co również oznacza analogiczne warunki realizacji.
 - Postępowanie 6/WZP/2025/PN/WUDiM – Część 16 (Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDV – Gowidlino od km 33+138 – 38+138): MTM zaoferował AC8S za 39,20 zł/m², AC11W za 36,80 zł/m², SMA8 za 50,24 zł/m². To postępowanie również dotyczyło drogi wojewódzkiej w tym samym województwie.
- Przystępujący nie przedstawił żadnego racjonalnego wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy cenami w tamtych

postępowaniach, a zaoferowaną w postępowaniu ceną. Nie wskazał, co zmieniło się między rokiem 2025 a 2026, co pozwoliło mu na tak drastyczne obniżenie cen. Przeciwnie – jak sam przystępujący przyznaje, w roku 2026 doszło do drastycznego wzrostu cen asfaltu na skutek konfliktu na Bliskim Wschodzie. W takich warunkach ceny robót bitumicznych powinny wzrosnąć, a nie znacząco spaść.

Przystępujący nie przedstawił żadnych konkretnych danych dotyczących: rzeczywistych kosztów transportu z wytwórni w Gdyni na teren robót, rzeczywistych kosztów produkcji mieszanek w swojej wytwórni, rzeczywistych kosztów organizacji pracy i logistyki, czy wreszcie rzeczywistych kosztów pośrednich i zysku. Zamiast tego przystępujący ograniczył się do ogólnikowych stwierdzeń o „optymalizacji kosztów”, „efekcie skali”, „doświadczonej kadrze” i „wypracowanych procedurach organizacji pracy”. Takie ogólniki nie mogą stanowić wystarczającego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Jak trafnie wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 21 stycznia 2026 r., sygn. akt KIO 5417/25: „stosowanie ogólników traktujących o doświadczeniu wykonawcy, jego znakomitej organizacji produkcji, optymalizacji kosztów (...) – bez powołania konkretnych dowodów potwierdzających – nie może stanowić wystarczającego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny”.

W przedmiocie twierdzeń przystępującego odnośnie pozycji nr 7 kosztorysu

W treści przystąpienia MTM S.A. wprost stwierdza, powołując się na SST, że wycenił siatkę szklaną, nie zaś siatkę szklano-węglową, jak wskazano w kosztorysie. Odwołujący wskazał, że w dokumentacji projektowej jednoznacznie wskazano siatkę szklano – węglową. Co więcej, z treści SST: Wymagania Ogólne. pkt 1.5.3. Zgodność robót z Dokumentacją Projektową i ST (w aktach postępowania), jasno wynika, że wykonawca nie może wykorzystywać błędów lub opuszczeń w Dokumentach kontraktowych, a o ich wykryciu winien natychmiast powiadomić Inżyniera (zamawiającego). Na etapie składania pytań do zamawiającego nikt nie kwestionował SST (tj. nikt nie wskazał, że SST 05.03.26A w brzmieniu: „Zabezpieczenie nawierzchni asfaltowych przez przenoszeniem spękań (siatka na krawędzi jezdni szerokości 1m)” nie odnosi się do siatki szklano – węglowej). Natomiast wykonawcom przekazano wszystkie dodatkowe dokumenty, wskazujące jednoznacznie na siatkę szklano – węglową w pozycji nr 7 kosztorysu, w odróżnieniu od pozycji 9, wskazującej na siatkę szklaną. Z uwagi na powyższe, odwołujący w pełni podtrzymał twierdzenia odnośnie tej pozycji kosztorysowej, zawarte w odwołaniu.

W przedmiocie twierdzeń o braku istotności zakwestionowanych pozycji kosztorysu Zarówno przystępujący, jak i zamawiający podnieśli, że sześć zakwestionowanych w odwołaniu pozycji kosztorysu (poz. 6, 7, 8, 10, 11 i 12) nie stanowi istotnych części składowych ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy, a ich zaniżenie nie miało istotnego wpływu na całkowitą cenę oferty. Powołują się przy tym w szczególności na wyrok KIO z dnia 25 maja 2026 r. w sprawie KIO 1998/26, stwierdzając, że analogiczny problem był już rozstrzygany przez Izbę i zakończył się oddaleniem odwołania.

Odwołujący nie podzielił tego stanowiska i wskazał, że jest ono zarówno nieuzasadnione prawnie, jak i faktycznie niezasadne w realiach sprawy.

Analogia do orzeczenia w innej sprawie

Kluczowym argumentem przystępującego jest odwołanie do wyroku KIO 1998/26. Odwołujący podkreślił fundamentalną różnicę stanów faktycznych obu spraw.

W sprawie KIO 1998/26 to MTM S.A. był odwołującym, który kwestionował brak wezwania do wyjaśnień wykonawcy DROMOS. Kwestionowane wówczas pozycje dotyczyły mniejszego udziału procentowego w całkowitej cenie oferty, a cena DROMOS nie odbiegała od cen pozostałych wykonawców w sposób tak jaskrawy, jak ceny MTM S.A. w sprawie.

W sprawie łączna wartość sześciu kwestionowanych pozycji w ofercie MTM S.A. wynosi 3 157 450,72 zł, co stanowi 49,41% ceny netto oferty (6 403 115,58 zł netto). Trudno o bardziej jaskrawy przykład znaczącego udziału wartościowego. Niemal połowa wartości oferty koncentruje się w zaledwie sześciu pozycjach kosztorysu – i właśnie te pozycje zostały wycenione rażąco nisko.

Dla porównania, w sprawie KIO 1998/26 kwestionowane pozycje stanowiły mniejszy udział procentowy w całkowitej cenie oferty (kwestionowano 1,32% wartości oferty Dromos, choć MTM S.A. udowodnił, że kwestionowane pozycje to 10% wartości zamówienia). Izba w tamtej sprawie stwierdziła, że udział ten nie był na tyle znaczący, aby uznać te pozycje za istotne części składowe ceny. W sprawie udział zakwestionowanych pozycji wynosi niemal 50% – jest to udział na tyle znaczący, że nie można go zignorować.

Znacząca jest również, w aktualnie badanej sprawie, skala i obszar odchyłań. W kwestionowanych pozycjach MTM S.A. oferuje ceny o 18–40% niższe od średniej pozostałych ofert, a w pozycji nr 7 (siatka szklano-węglowa) o ponad 59% niższe. Co istotne, rozbieżności obejmują cały zakres robót nawierzchniowych, niezależnie od tego, czy chodzi o pozycje duże (nr 8, 10), czy małej wartości (nr 11, 12). Skoncentrowanie rozbieżności w całym spektrum kluczowych robót bitumicznych i ich skala wskazuje na systemowe zaniżenie cen – co nie miało miejsca ani nie było rozpatrywane w sprawie referencyjnej.

Kontekst rynkowy niniejszej sprawy jest ponadto zupełnie wyjątkowy – gwałtowne zmiany cen asfaltu po 28.02.2026 r.

czynią tłumaczenie ceny posiadaniem kontraktu z UNIMOT wysoce wątpliwym. Jak sam przystępujący przyznał, w dniu 28.02.2026 r. doszło do wybuchu konfliktu na Bliskim Wschodzie, który spowodował drastyczny wzrost cen ropy naftowej i asfaltu. W takich warunkach ceny robót bitumicznych powinny wzrosnąć, a nie spaść o 20–65%. Tymczasem MTM twierdzi, że właśnie w tym czasie (02.03.2026 r.) zawarł umowę z UNIMOT Bitumen Sp. z o.o. na dostawy asfaltu po cenach niższych niż rynkowe. Jest to twierdzenie niewiarygodne i sprzeczne z realiami rynkowymi, o czym odwołujący szczegółowo pisał w części II.1 pisma.

W świetle powyższych różnic powołanie się przez przystępującego i zamawiającego na wyrok KIO 1998/26 jako rzekomy precedens obowiązujący w sprawie jest metodologicznie chybione. Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 23 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 25/24: „O ile zatem jednolitość orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej jest bardzo pożądana, o tyle dążenie do jej osiągnięcia nie może sięgać tak daleko, by wiązać poszczególne jej składy orzeczeniami wydanymi w innych sprawach”.

Izba w tej sprawie powinna dokonać samodzielnej oceny, czy zakwestionowane pozycje stanowią istotne części składowe ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy, uwzględniając specyfikę sprawy, nie zaś powielać rozstrzygnięcie z innej sprawy o odmiennym stanie faktycznym.

Rozumienie pojęcie „istotnej części składowej ceny”

Przystępujący i zamawiający błędnie utożsamiają pojęcie istotnej części składowej ceny wyłącznie z automatycznym wpływem na rażąco niską cenę całości oferty. Tymczasem ustawa i orzecznictwo KIO wyraźnie odróżniają te dwie kwestie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem KIO, za istotne części składowe ceny należy uznać te elementy, które mają znaczny udział wartościowy lub merytoryczny w zamówieniu i przesądzają o możliwości osiągnięcia celu zamówienia, a nie tylko te, których zaniżenie automatycznie powoduje rażąco niską cenę oferty:

„Istotne są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których – ze względu na ich merytoryczne znaczenie – zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości.” (wyrok KIO z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 129/24)

Jak wynika z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, podstawą wezwania do wyjaśnień może być nie tylko to, że cena „wydaje się rażąco niska”, ale również to, że budzi ona „wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami”. Ta druga przesłanka ma charakter autonomiczny i nie jest uzależniona od stopnia wpływu na całkowitą cenę oferty.

Jak trafnie wskazała KIO w wyroku z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie KIO 964/22: „nie tylko cena całkowita oferty może podlegać badaniu pod kątem rażąco niskiej ceny, ale również jej istotne części składowe.”

W niniejszej sprawie pozycje nr 6, 7, 8, 10, 11 i 12 stanowią 49,41% ceny netto oferty – co jednoznacznie wskazuje na znaczny udział wartościowy.

Przystępujący próbuje bagatelizować znaczenie pozycji nr 11 i 12, wskazując, że stanowią one zaledwie 0,74% i 1,37% wartości oferty. Oceny istotności części składowych ceny nie można jednak dokonywać przez mechaniczne sumowanie ich udziałów procentowych w cenie całkowitej. Pozycje nr 11 i 12 są częścią szerszego systemu robót nawierzchniowych, które łącznie stanowią 49,41% wartości oferty. Nie można oceniać ich w oderwaniu od pozostałych pozycji bitumicznych. Nawet pozycje o małym udziale wartościowym mogą być istotne ze względu na ich merytoryczne znaczenie dla realizacji zamówienia. Pozycja nr 11 i pozycja nr 12 są kluczowe dla bezpieczeństwa użytkowników dróg – od ich prawidłowego wykonania zależy trwałość i funkcjonalność zjazdów. Zaniżenie cen w tych pozycjach może prowadzić do obniżenia jakości robót lub stosowania materiałów gorszej jakości, co zagraża bezpieczeństwu użytkowników.

Wszystkie pozycje nr 6, 7, 8, 10, 11 i 12 są kluczowymi robotami nawierzchniowymi, które stanowią istotę przedmiotu zamówienia. Bez warstwy podbudowy, wyrównawczej, wiążącej i ścieralnej niemożliwa jest realizacja przedmiotu zamówienia w jakimkolwiek sensie. Przedmiotem zamówienia jest „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Tuchlino – Mściszewice w km 58+690 – 65+300”, a modernizacja ta polega przede wszystkim na wykonaniu nowej nawierzchni bitumicznej. Roboty nawierzchniowe są zatem sednem zamówienia. Elementy te przesądzają więc o osiągnięciu zasadniczych celów zamówienia: celem zamówienia jest bowiem zapewnienie trwałej, bezpiecznej i funkcjonalnej nawierzchni drogi wojewódzkiej klasy Z, dostosowanej do ruchu kategorii KR 3-4. Osiągnięcie tego celu jest możliwe wyłącznie poprzez prawidłowe wykonanie robót nawierzchniowych zgodnie z wymaganiami SST, co obejmuje różnorodne typy robót nawierzchniowych: warstwę podbudowy (AC22P), wyrównawczą (AC8S), wiążącą (AC11W), ścieralną (SMA8) oraz zbrojenie nawierzchni (siatka).

Systemowy charakter zaniżenia cen w całym zakresie robót nawierzchniowych rodzi istotne wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia – nie tylko z uwagi na ich wartościowy znaczący udział, ale również z uwagi na merytoryczne znaczenie dla celu zamówienia.

Tymczasem, ceny MTM w kwestionowanych pozycjach są niższe od kosztu samego wsadu surowcowego (kruszywo + asfalt), nie uwzględniając kosztów wytworzenia, transportu i wbudowania wymaganych przez SST – co przedstawiono w kalkulacjach załączonych do odwołania. Kalkulacje te oparte są na cenach materiałów wskazanych przez samo MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM – Część 10 (sygn. KIO 1998/26, załącznik nr 6 i 8 do odwołania MTM). Oznacza to, że nawet przy przyjęciu cen materiałów deklarowanych przez MTM, zaoferowane ceny nie pokrywają rzeczywistych kosztów wykonania robót.

Takie zaniżenie cen budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SST. Jeśli MTM nie uwzględnił w swoich cenach kosztów wytworzenia, transportu i wbudowania mieszanek, to jak zamierza pokryć te koszty w trakcie realizacji zamówienia? Czy zamierza obniżyć jakość robót? Czy zamierza stosować materiały gorszej jakości? Czy zamierza skrócić żywotność nawierzchni?

W świetle powyższych okoliczności, zaniechanie wezwania MTM do wyjaśnień oznacza, że zamawiający nie ma pewności, czy wybrany wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie w sposób należyty.

Zamawiający wskazał, że oferta MTM S.A. jest droższa od oferty DROMOS w 35 pozycjach z 61, podając przykłady, w których MTM wycenił niektóre roboty wielokrotnie wyżej (np. rozbiórka nawierzchni betonowej: MTM 100 zł wobec DROMOS 11 zł – różnica 909%). Argument ten, choć formalnie prawdziwy, jest jednak chybiony z kilku powodów. Po pierwsze, fakt, że MTM wycenił rozbiórki, oczyszczanie rowów czy bariery energochłonne po stawkach wyższych niż DROMOS, nie ma żadnego związku z oceną rażąco niskich cen w pozycjach robót bitumicznych. Wycena robót „pobocznych” na poziomie rynkowym lub nawet ponadprzeciętnym mogła służyć jako element wewnętrznej strategii cenowej, kompensującej skrajne zaniżenie w pozycjach kluczowych. Jest to znana praktyka w postępowaniach o zamówienia publiczne – wykonawcy świadomie zaniżają ceny w pozycjach masowych, decydujących o całkowitej wartości oferty, a jednocześnie zawyżają ceny w pozycjach marginalnych, aby zrównoważyć stratę. Taka strategia pozwala na uzyskanie najniższej ceny całkowitej oferty przy jednoczesnym zachowaniu pozorów rynkowości poszczególnych pozycji.

Po drugie, łączna wartość pozycji, w których MTM wycenił swoje roboty wyżej od DROMOS, jest marginalna w wartości całej oferty. Odwołujący wskazuje, że w postępowaniach o zamówienia publiczne na roboty budowlane zwykle występuje kilkadziesiąt lub nawet kilkaset pozycji kosztorysowych. Nie wszystkie te pozycje mają równe znaczenie dla całkowitej wartości oferty. Pozycje masowe (np. roboty ziemne, roboty bitumiczne, roboty betonowe) stanowią zwykle 70–90% wartości oferty, podczas gdy pozycje marginalne (np. rozbiórki, oczyszczanie, oznakowanie) stanowią zaledwie 10–30% wartości oferty. Całkowicie niezrozumiały jest więc argument zamawiającego, że oferta MTM jest „droższa w ponad połowie pozycji”, skoro różnica całkowita między ofertą MTM a DROMOS wynosi zaledwie 213 646,27 zł (2,71%). Jeśli MTM jest droższy od DROMOS w 35 pozycjach z 61, to oznacza, że w pozostałych 26 pozycjach musi być odpowiednio tańszy, aby całkowita wartość oferty była niższa o 213 646,27 zł. I rzeczywiście – w pozycjach bitumicznych, które stanowią niemal połowę wartości oferty, MTM jest tańszy od DROMOS o 18–59%. Argument zamawiającego jest zatem chybiony – fakt, że MTM jest droższy w wielu pozycjach marginalnych, nie zmienia faktu, że w pozycjach masowych, decydujących o całkowitej wartości oferty, MTM zaniżył ceny w sposób rażący.

Systemowy charakter zaniżenia wskazuje, że nie jest to wynik normalnej konkurencji rynkowej, lecz świadoma strategia cenowa mająca na celu uzyskanie najniższej ceny całkowitej oferty przez drastyczne zaniżenie cen w pozycjach masowych, decydujących o wartości oferty.

W przedmiocie twierdzeń zamawiającego o braku obowiązku wyjaśniania rażąco niskiej ceny

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wskazał, że cena MTM S.A. nie przekracza ustawowych progów procentowych wynikających z art. 224 ust. 2 ustawy, a zatem nie miał obowiązku wzywania do wyjaśnień. W szczególności zamawiający wskazał, że cena oferty MTM S.A. jest niższa tylko o 7,91% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert oraz o 17,62% od wartości zamówienia, a także że różnica między ceną oferty MTM S.A. a ceną oferty DROMOS wynosi zaledwie 213 646,27 zł, czyli 2,71%.

Odwołujący wskazał, że jest to błędne rozumowanie, oparte na nieprawidłowej wykładni art. 224 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Art. 224 ust. 1 ustawy stanowi: „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”.

Przepis ten formułuje obowiązek, nie zaś uprawnienie zamawiającego. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „zamawiający żąda” (a nie „zamawiający może żądać”) przesądza o obligatoryjnym charakterze tej procedury. Co istotne, obowiązek ten aktualizuje się w dwóch przypadkach: (1) Gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia; (2) Gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia

zgodnie z wymaganiami. Obie te przesłanki mają charakter autonomiczny – wystarczy spełnienie jednej z nich, aby zamawiający był zobowiązany do wezwania wykonawcy do wyjaśnień. Co więcej, obie te przesłanki dotyczą nie tylko ceny całkowitej oferty, ale również istotnych części składowych ceny.

Art. 224 ust. 2 ustawy stanowi natomiast: „Obowiązek żądania wyjaśnień, o którym mowa w ust. 1, dotyczy w szczególności ceny lub kosztu, jeżeli są one niższe o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 lub średniej arytmetycznej cen lub kosztów wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10”.

Przepis ten nie wyłącza obowiązku z art. 224 ust. 1 ustawy – jedynie konkretyzuje go w odniesieniu do ceny całkowitej oferty. Jeśli cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, to zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę do wyjaśnień – niezależnie od tego, czy cena ta „wydaje się rażąco niska” lub „budzi wątpliwości zamawiającego”. Jednakże brak przekroczenia progu 30% nie oznacza, że zamawiający nie ma obowiązku wezwania do wyjaśnień. Jeśli cena całkowita oferty lub jej istotne części składowe „wydają się rażąco niskie” lub „budzą wątpliwości zamawiającego”, to zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę do wyjaśnień – niezależnie od tego, czy przekroczony został próg 30%.

Stanowisko to potwierdza utrwalone orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej. Jak wskazała Izba w wyroku z dnia 30 marca 2026 r., sygn. akt KIO 498/26: „Pojęcia ‘wydaje się’ i ‘budzi wątpliwości zamawiającego’ są pojęciami nieostryimi i mają szerokie możliwości zastosowania. Tak więc zamawiający, dokonując oceny ofert, musi ją odnieść do realiów rynkowych i na ich podstawie ocenić czy wrażenie niskiego poziomu ceny lub kosztu jest trafne i zobowiązuje do wyjaśnienia ceny oferty danego wykonawcy”.

Zamawiający dysponował pełną informacją o cenach wszystkich wykonawców już od 8 maja 2026 r. (data otwarcia ofert). Z zestawienia cen jednostkowych w kwestionowanych pozycjach (załącznik nr 1 do odwołania) wynika zaś jednoznacznie, że ceny MTM S.A. odbiegają drastycznie od cen pozostałych wykonawców. Odchylenia sięgające 18–59% od średniej cen pozostałych wykonawców w pozycjach stanowiących niemal połowę wartości oferty muszą budzić uzasadnione wątpliwości co do rynkowości tych cen i możliwości wykonania zamówienia za te ceny – zwłaszcza, wobec tego, że dotyczą kluczowych robót bitumicznych.

Co więcej, zamawiający dysponował również informacją o cenach oferowanych przez MTM S.A. w innych analogicznych postępowaniach prowadzonych przez tego samego Zamawiającego w latach 2025–2026. Z informacji tych wynika, że MTM S.A. w innych postępowaniach wyceniał te same pozycje o 20–65% wyżej niż w niniejszym postępowaniu, przy jednoczesnym drastycznym wzroście cen asfaltu w roku 2026. Zamawiający nie mógł zatem pozostać w usprawiedliwionym przekonaniu, że ceny MTM S.A. w kwestionowanych pozycjach są rynkowe i realne. Przeciwnie – dysponował informacjami jednoznacznie wskazującymi na rażące zaniżenie tych cen. Odwołujący wskazał ponadto, że pismem z 17 czerwca 2026 r. poinformował zamawiającego, że po dokonaniu wglądu do protokołu postępowania i oferty MTM S.A. stwierdził istnienie rażąco niskich cen w kluczowych pozycjach kosztorysu ofertowego MTM S.A. dla części 3. Pismo zawierało precyzyjne wskazanie sześciu spornych pozycji wraz z danymi liczbowymi i porównaniem do ofert pozostałych wykonawców. Najpóźniej w chwili otrzymania przedmiotowego pisma zamawiający powziął więc wiedzę co do rażąco niskiej ceny zawartej w ofercie MTM S.A. – nie podjął jednak żadnych działań. Zamawiający nie wezwał MTM S.A. do wyjaśnień, nie zbadał, czy ceny te są rynkowe i realne, nie zweryfikował, czy MTM S.A. będzie w stanie wykonać zamówienie za te ceny zgodnie z wymaganiami SST.

Taka bierność zamawiającego jest nie do pogodzenia z obowiązkiem wynikającym z art. 224 ust. 1 ustawy. Obowiązek weryfikacji RNC nie jest uzależniony od woli zamawiającego – jest bezwzględnym nakazem ustawowym, którego celem jest ochrona interesu publicznego oraz zapewnienie uczciwej konkurencji.

Zaniechanie wezwania MTM S.A. do złożenia wyjaśnień skutkuje niemożnością dokonania prawidłowej oceny oferty pod kątem jej realności i wykonalności. Zamawiający nie zbadał, czy MTM S.A. jest w stanie wykonać zamówienie za zaoferowaną cenę zgodnie z wymaganiami SWZ. Nie zweryfikował, czy stawki stosowane przez MTM S.A. pokrywają rzeczywiste koszty materiałów, robocizny, sprzętu, kosztów pośrednich i zysku.

W konsekwencji zamawiający nie ma pewności, czy wybrany wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie w sposób należyty, czy też w trakcie realizacji wystąpią problemy wynikające z niedoszacowania kosztów, co może prowadzić do obniżenia jakości robót, stosowania materiałów gorszej jakości, opóźnień w realizacji a w skrajnym przypadku do konieczności rozwiązania umowy i ponownego udzielenia zamówienia. Wszystkie te scenariusze są sprzeczne z interesem publicznym i naruszają podstawowe cele ustawy, jakimi są zapewnienie efektywnego wydatkowania środków publicznych oraz uzyskanie najlepszej relacji jakości do ceny.

Odwołujący ponownie podkreślił, że zaniechanie wezwania MTM S.A. do złożenia wyjaśnień stanowi naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy, które przełożyło się bezpośrednio na niezgodny z prawem wybór oferty najkorzystniejszej, z naruszeniem art. 239 ust. 1 tejże ustawy.

Stan faktyczny:

KIO ustaliła, że stan faktyczny prezentowany przez strony i uczestnika postępowania na podstawie dokumentacji zamawiającego został przedstawiony w stanowiskach pisemnych rzetelnie i nie budzi wątpliwości, zatem nie zachodziła konieczność jego powielania w tym miejscu, a KIO skupiła się na ustaleniach wynikających z dowodów przedstawionych przez odwołującego i przystępującego:

Załączniki odwołującego:

1. Załącznik nr 1 – Zestawienie cen jednostkowych wszystkich oferentów składających ofertę w postępowaniu „Modernizacja dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku w podziale na części”, nr: 17/WZP/2026/PN/WUDiM – część 3

wynika, że w spornych pozycjach średnie arytmetyczna złożonych ofert wynosi:

poz. 6 59,85, a przystępującego 38

poz. 7 29, 44, a przystępującego 12

poz. 8 35,54, a przystępującego 28,80

poz. 10 47,67, a przystępującego 41, 30

poz. 11 39,27, a przystępującego 26,40

poz. 12 51,00, a przystępującego 41,30

2. Załącznik nr 2 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 22P, z którego wynika, że koszt wykonania wsadu wynosi przy cenach wskazanych przez odwołującego zakładających zysk 326,70 zł i obejmuje koszt materiału, koszt wytworzenia mieszanki, transport z wytwórni w Tulichnie i koszt układania, koszt asfaltu 50/70 wyceniono na 2520 zł/t

3. Załącznik nr 3 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 8S z którego wynika, że koszt wykonania wsadu wynosi przy cenach wskazanych przez odwołującego zakładających zysk 370,91 zł i obejmuje koszt materiału, koszt wytworzenia mieszanki, transport z wytwórni w Tulichnie i koszt układania, koszt asfaltu 50/70 wyceniono na 2520 zł/t

4. Załącznik nr 4 -kalkulacja wsadu mieszanki AC 11Wz którego wynika, że koszt wykonania wsadu wynosi przy cenach wskazanych przez odwołującego zakładających zysk 345,60 zł i obejmuje koszt materiału, koszt wytworzenia mieszanki, transport z wytwórni w Tulichnie i koszt układania, koszt asfaltu 35/50 wyceniono na 2520 zł/t

5. Załącznik nr 5 -kalkulacja wsadu mieszanki SMA 8 z którego wynika, że koszt wykonania wsadu wynosi przy cenach wskazanych przez odwołującego zakładających zysk 466,95 zł i obejmuje koszt materiału, koszt wytworzenia mieszanki, transport z wytwórni w Tulichnie i koszt układania, koszt asfaltu 45/80-55 wyceniono na 3100 zł/t

6. Załącznik nr 6 – Cennik asfaltów unimot bitumen sp. z o. o. z roku 2026 wynika, że od 31 czerwca 2026 koszt asfaltu dla nowych odbiorców wynosi dla asfaltu 35/50 2900 - 3000 zł/t, 50/70 - 2 900 - 3000 zł/t i 45/80-55 3470 - 3570 zł/t

7. Załącznik nr 7 - Cennik asfaltów unimot bitumen sp. z o. o. z roku 2025, z którego wynika, że koszt asfaltu dla nowych odbiorców wynosił dla asfaltu 35/50 1950 - 2010 zł/t, 50/70 - 1950 - 2010 - 3000 zł/t i 45/80-55 2 400 - 2 480 zł/t

8. Załącznik nr 8 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 214 na odcinku Bożepole Szlacheckie – Granica RDW w km 109+476 – 114+603”, z którego wynika oferowanie przez przystępującego w tamtym postępowaniu cen jednostkowych:

Warstwa podbudowy z betonu asfaltowego AC22P gr. 7 cm dla ruchu KR 3-4 (odcinek - 111+121 - 111+396) - 59,60

Warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego AC8S średniej gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - jezdnia i skrzyżowania 34,20

Warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - jezdnia i skrzyżowania - 46, 20

Warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC11W gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - zjazdy - 36,00 zł

Warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - zjazdy - 48,00 zł

9. Załącznik nr 9 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 227 na odcinku 14+810 – 16+160”, z którego wynika oferowanie przez przystępującego w tamtym postępowaniu cen jednostkowych:

- Podbudowa z mieszanek mineralno -bitumicznych AC 22 P 35/50 o gr. 7 cm - 63 zł

- Nawierzchnie z mieszanek mineralnobitumicznych - warstwa ścieralna z SMA 8S PMB 45/80-55 o gr. 4 cm - 49, 60 zł

- Nawierzchnie z mieszanek mineralnobitumicznych - warstwa ścieralna z AC 11S PMB 45/80-55 o gr. 5 cm - 53,50 zł

10. Załącznik nr 10 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDiM w części 11 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 502 odcinek 9+520 – 12+400”, w którym wskazano następujące ceny jednostkowe:

Wzmocnienie nawierzchni. Podbudowa z mieszanek mineralno - bitumicznych AC 22 P 35/50 o gr. 7 cm wzmocnienie w wybranych miejscach - 63 zł.

Nawierzchnie z mieszanek mineralnobitumicznych - warstwa ścieralna z SMA 11S PMB 45/80-55 o gr. 4 cm jezdnia, zatoka i skrzyżowanie - 48,40 zł

Nawierzchnie z mieszanek mineralnobitumicznych - warstwa wiążąco - wyrównawcza z betonu asfaltowego AC 16W PMB 25/55-60 o gr. 5 cm - 48,50 zł

Nawierzchnie z mieszanek mineralnobitumicznych - warstwa ścieralna z AC 11S PMB 45/80-55 o gr. 5 cm - 53,50

11.Załącznik nr 11 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 16 „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 211 na odcinku Granica RDW - Gowidlino od km 33+138 – 38+138”, w których zaoferowano ceny jednostkowe:

Warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego AC8S średniej gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - jezdnia i skrzyżowania m2 31 544,20 - 39,20 zł

Warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - jezdnia i skrzyżowania m2 31 544,20 - 50,24 zł.

Warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC11W gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - zjazdu m2 1 579,40 - 36,80 zł

Warstwa ścieralna z SMA8 gr. 4 cm dla ruchu KR 3-4 - zjazdu m2 1 602,80 - 49,60 zł.

12.Załącznik nr 12 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w postępowaniu 6/WZP/2025/PN/WUDIM w części 11 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 468 od km 274+980 do km 279+990 na odcinku Boże Pole Wielkie - Strzebielino dł. 5010 mb”, z którego wynika, że zaoferowano ceny jednostkowe:

Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC11W KR3 - średnia grubość warstwy po zagęszczeniu 3cm (75 kg/m²) t 2 890,13 309,60 zł

13.Załącznik nr 13 – kosztorys ofertowy złożony przez MTM w niniejszym postępowaniu w części 5 „Modernizacja nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 218 od km 48+250 do km

60+200 na odcinku Piaśnica - Krokowa dł. 11 950 mb”, z którego wynika, że zaoferowano ceny jednostkowe:

Wykonanie warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-asfaltowej AC8S KR3 - średnia grubość

warstwy po zagęszczeniu 3cm (75 kg/m²) t 5 996,40 378,00 zł

14.Załącznik nr 14 – oferta na Geosiatkę S&P Polska sp. z o.o. z 7 maja 2026 r., z której wynika cena jednostkowa netto na geosiatkę z wytrzymałością 120kN/m/120 kN/m - 11 zł./m² i z wytrzymałością 120 kN/m/200 kN/m - 33,50 zł/m²

15.Załącznik nr 15 - ceny materiałów wskazane przez MTM w odwołaniu do KIO w postępowaniu 11/WZP/2026/PN/WUDiM – część 10 (sygn. KIO 1998/26), z którego wynika wycena kosztu wsadu na kwotę 222,95 zł przy czym oparty na kalkulacji ceny asfaltu 35/50 w cenie 2520 zł/t i wskazanych kosztach transportu z ułożeniem 34 zł i koszcie wytworzenia 48 zł.

Z załącznika nr 1 do pisma z 13 lipca 2026 r. wynika, że koszt transportu dla MTM do wytwórni Mas Bitumicznych w Gdyni Hutnicza 35 wynosi w części 3 30,24 zł. przy odległości 70 km, najbliższą położoną wytwórnią dla tej części jest wytwórnia odwołującego w Mojsz koło Sierakowic- 15 km i koszt 6,48, natomiast dla części 5 Modernizacji drogi wojewódzkiej nr 218 na odcinku od 48+250 do km 60+200 odległość dla przystępującego jest najkorzystniejsza, bo wynosi 32 km i koszt 13,82 zł, a najdalej ma Kruszywo - 57 km i koszt 24,62 zł.

z załącznika nr 2 do pisma z 13 lipca 2026 r. wynika, że kalkulacja wsadu mieszanki AC 22P bez uwzględniania ceny asfaltu (po 2520 zł/t) wynosi 225,90, a z uwzględnieniem asfaltu 326,70 zł, przy czym KIO dostrzegło, że odwołujący przyjął koszt wytworzenia 48 zł, koszt transportu 30 zł i koszt układania 40zł, podczas, gdy z dowodu nr 15 załączonego do odwołania, wynika, że w sprawie KIO 1998/26 przystępujący wskazywał na koszt wytworzenia na kwotę 48 zł, ale koszt transportu i ułożenia na kwotę 34 zł. nie przewidywał osobnej pozycji na koszt układania,

z załącznika nr 3 wynika, że kalkulacja wsadu mieszanki AC8S z uwzględnieniem ceny asfaltu 2520 zł/t wyliczona została na 370,91, a przy cenie asfaltu 1090 zł/t na 287,97

z załącznika nr 4 wynika, że kalkulacja wsadu mieszanki AC11W z uwzględnieniem ceny asfaltu 2520 zł/t wyliczona została na 345,80, a przy cenie asfaltu 746 zł/t na 264zł

z załącznika nr 5 wynika, że kalkulacja wsadu mieszanki SMA z uwzględnieniem ceny asfaltu 3100 zł/t wyliczona została na 466,95, a przy cenie asfaltu 2351 zł/t na 413,02

z załącznika nr 6 że odwołujący wyliczył składowe składki transportowej i koszt składki na kwotę 30, 24zł

z załącznika nr 7 wynika, że MTM dysponował fakturą nr 940349225 marca 2026 r. na asfalt 35/30 w cenie jedn. 2520 zł/t
Załączniki przystępującego:

Kalkulacja ceny dla poz. 6 obejmuje koszt wsadu, ze wskazaniem materiału, udziału procentowego w mieszance, ceny jednostkowej i ceny materiału we wsadzie MMA, kosztu wytworzenia mieszanki, kosztu dowodu z kosztem ułożenia oraz zyskiem, z kalkulacji tej wynika kwota 217,14 zł oraz że zaoferowana cena przystępującego w ofercie pokrywa koszt materiału i koszt wykonania oraz zakłada osiągnięcie zysku, koszt wytworzenia, koszt transportu i koszt ułożenia są niższe niż koszty wskazane przez odwołującego w jego kalkulacjach i niższe niż koszt wskazany przez odwołującego na podstawie dowodu nr 15

Kalkulacja ceny dla poz. 8 obejmuje koszt wsadu, ze wskazaniem materiału, udziału procentowego w mieszance, ceny jednostkowej i ceny materiału we wsadzie MMA, kosztu wytworzenia mieszanki, kosztu dowodu z kosztem ułożenia oraz zyskiem, z kalkulacji tej wynika kwota 288zł oraz, że zaoferowana cena przystępującego w ofercie pokrywa koszt materiału i koszt wykonania oraz zakłada osiągnięcie zysku koszt wytworzenia, koszt transportu i koszt ułożenia są niższe niż koszty wskazane przez odwołującego w jego kalkulacjach i niższe niż koszt wskazany przez odwołującego na podstawie dowodu nr 15.

Kalkulacja ceny dla poz. 10 obejmuje koszt wsadu, ze wskazaniem materiału, udziału procentowego w mieszance, ceny jednostkowej i ceny materiału we wsadzie MMA, kosztu wytworzenia mieszanki, kosztu dowodu z kosztem ułożenia oraz zyskiem, z kalkulacji tej wynika kwota 413 zł oraz, że zaoferowana cena przystępującego w ofercie pokrywa koszt materiału i koszt wykonania oraz zakłada osiągnięcie zysku, koszt wytworzenia, koszt transportu i koszt ułożenia są niższe niż koszty wskazane przez odwołującego w jego kalkulacjach i niższe niż koszt wskazany przez odwołującego na podstawie dowodu nr 15.

Kalkulacja ceny dla poz. 11 obejmuje koszt wsadu, ze wskazaniem materiału, udziału procentowego w mieszance, ceny jednostkowej i ceny materiału we wsadzie MMA, kosztu wytworzenia mieszanki, kosztu dowodu z kosztem ułożenia oraz zyskiem, z kalkulacji tej wynika kwota 264 zł. oraz, że zaoferowana cena przystępującego w ofercie pokrywa koszt materiału i koszt wykonania oraz zakłada osiągnięcie zysku, koszt wytworzenia, koszt transportu i koszt ułożenia są niższe niż koszty wskazane przez odwołującego w jego kalkulacjach i niższe niż koszt wskazany przez odwołującego na podstawie dowodu nr 15.

Kalkulacja ceny dla poz. 12 obejmuje koszt wsadu, ze wskazaniem materiału, udziału procentowego w mieszance, ceny jednostkowej i ceny materiału we wsadzie MMA, kosztu wytworzenia mieszanki, kosztu dowodu z kosztem ułożenia oraz zyskiem, z kalkulacji tej wynika kwota 413 zł oraz, że zaoferowana cena przystępującego w ofercie pokrywa koszt materiału i koszt wykonania oraz zakłada osiągnięcie zysku, koszt wytworzenia, koszt transportu i koszt ułożenia są niższe niż koszty wskazane przez odwołującego w jego kalkulacjach i niższe niż koszt wskazany przez odwołującego na podstawie dowodu nr 15.

Harmonogram dostaw i Tabela Cen do Umowy nr UB/HS/1000894/R zmieniony dnia 24.11.2025 potwierdza prawidłowość kalkulacji ceny jednostkowej asfaltu na kutej oparto kalkulacje cenowe. Dotyczy to asfaltu 35/50 i 50/70 i 45/80-55

Z umowy z UNIMOT Bitumen wynika, że obowiązuje ona do 31.12.2026 r. i w par. 8 zawiera klauzulę poufności, w która wiąże strony przez czas trwania umowy i 5 lat po jej zakończeniu, a której złamanie zagrożone jest karą umowną znacznej wysokości z pozostawieniem prawa do dochodzenia pełnego odszkodowania.

ze zobowiązań do zachowania poufności sztuk 5 wynika, że pracownicy przystępującego je podpisują i są zobowiązani do zachowania poufności w tym ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa i mają świadomość odpowiedzialności odszkodowawczej, dyscyplinarnej i karnej.

Z Polityki ochrony informacji wynika, że informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa podlegają ochronie, a polityka ta wprowadza odpowiednie procedury ochrony tej informacji wiążące pracowników przystępującego.

Z faktur nr 940350101 z kwietnia 2026, nr 940349851 z marca 2026 i nr 940350069 z kwietnia 2026 r. wynika, że przystępujący nabywa asfalt 35/35 i 50/70 w cenie 2120 zł/t.

Rozważania Krajowej Izby Odwoławczej (KIO):

KIO dopuściła Firma Budowlano-Drogowa „MTM” Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdyni, ul. Hutniczej 35 w charakterze uczestnika postępowania po stronie zamawiającego.

KIO nie dopatrzyła się zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 528 ustawy, a które skutkowałyby odrzuceniem odwołania.

KIO oceniła, że odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania z art. 505 ust. 1 ustawy. Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Odwołujący zakwestionował 6 pozycji kosztorysu ofertowego przystępującego wskazujących na odchylenie od średniej arytmetycznej tych pozycji o ponad 30% w stosunku do średniej cen jednostkowych wszystkich złożonych ofert. W ocenie odwołującego te pozycje stanowią istotne składowe ceny tak pod względem udziału w cenie całkowitej jako łącznie prawie połowa ceny całkowitej zaoferowanej przez przystępującego, jak i z uwagi na ich znaczenie technologiczne w procesie budowy dróg. KIO w tym zakresie w całości podtrzymuje stanowisko wyrażone w sprawie KIO 1998/26, a jeszcze wcześniej w sprawach połączonych KIO 1335/26 i KIO 1362/26 tak co do tego, czym jest istotna część składowa ceny, jak i to jakie musi mieć znaczenie i wpływ na wysokość ceny całkowitej oferty, aby można było mówić o konieczności badania przez zamawiającego istotnych części składowych ceny.

Jednak słusznie zauważył odwołujący różnica 30% w stosunku do ubruttowanej wartości zamówienia czy średniej dotyczy art. 224 ust. 2 ustawy i obligatoryjnego wezwania w przypadku zaniżenia ceny całkowitej. Natomiast ustawodawca nie poczynił żadnych założeń obligujących zamawiającego do badania istotnej części składowej ceny. Jedynym elementem, który ustawodawca wskazał to to, że badaniu może podlegać część składowa ceny pod warunkiem, że jest istotna i pod warunkiem, że wydaje się rażąco niska lub budzi wątpliwości zamawiającego.

Ustawodawca nie wyjaśnił, kiedy składowa ceny jest istotna. W orzecznictwie przyjmuje się, że jest istotna wtedy, gdy ma znaczący udział w cenie całkowitej, a więc nie jest istotną częścią składową niewielka procentowo część składowa. Zamawiający wskazywał, że każda z osobna pozycja zakwestionowana przez odwołującego nie stanowi istotnej części składowej ceny, natomiast nie widział podstaw do oceny tych cen jako istotnych części składowych rozpatrywanych

łącznie. W ocenie KIO jednak rację należy przyznać odwołującemu, że dopuszczalne jest badanie istotnej części składowej jakiejś grupy robót, które tworzą łącznie określony element niezbędny dla wykonania całości zamówienia. W tym przypadku odwołujący za taką część składową uznał układanie nawierzchni asfaltowych, przy czym w ocenie KIO, aby argumentacja odwołującego była w pełni logiczna i spójna to nie powinien był wyłączać z tego elementu poz. 9 dotyczącej układania siatki szklanej, bo także ten element był elementem niezbędnym dla wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego, jako całej części składowej. Fakt, że akurat w tej pozycji oferta przystępującego nie odbiegała istotnie od średniej arytmetycznej pozostałych ofert, nie ma w ocenie KIO znaczenia, bo odwołujący pragnął wykazać, że przystępujący nie jest w stanie wykonać całego zakresu robót nawierzchni asfaltowych i to ten element jako całość mógł stanowić istotną część składową ceny, do której można by odnosić badanie, czy powinna wydawać się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzić wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Natomiast, aby możliwe było badanie istotnej części składowej nie jest wystarczające ustalenie, że jest to istotna część pod względem procentowego udziału w cenie całkowitej czy istotna z punktu widzenia procesu technologicznego wykonania drogi. Zdaniem KIO bowiem wprost z art. 224 ust. 6 ustawy wynika, że istotna część składowa ceny może być badana pod warunkiem, że jej zaniżenie wpływa na to, że cena całkowita staje się rażąco niska. KIO w tym składzie nie podziela stanowiska, że przy wynagrodzeniu kosztorysowym każda pozycja kosztorysowa jest istotną częścią składową ceny z uwagi na obmiarowy sposób rozliczenia. W ocenie KIO, gdyby taka była wola ustawodawcy, to rozróżniłby sposób badania ceny ofertowej z uwagi na charakter przewidzianego w danym postępowaniu wynagrodzenia. Tak nie jest, a ustawodawca nie nakazuje zamawiającym żądać wyjaśnień każdej ceny, a jedynie jej istotnych części składowych. Przy czym odrzucić można tylko taką ofertę, której cena całkowita jest ceną rażąco niską, w tym także w sytuacji, gdy to istotna część składowa ceny spowodowała rażące zaniżenie całości ceny. KIO niewątpliwie dostrzega, że proces budowlany to uporządkowany ciąg czynności, podobnie jak postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jednak to nie oznacza w ocenie KIO, że każda pozycja kosztorysowa musi być uznana za istotną część składową. Na pewno pominięcie określonej roboty budowlanej przełoży się na osiągnięcie efektu założenia budowlanego, jednak dla kalkulacji ceny ofertowej jedne pozycje będą kluczowe i ich zaniżenie przełoży się na ogólny wynik finansowy inwestycji, inne będą miały na ten wynik wpływ marginalny. W tej sprawie odwołującemu nie udało się przekonać KIO, że cena całkowita oferty przystępującego ma znamiona ceny rażąco niskiej z uwagi na rażące zaniżenie istotnej części składowej ceny. Słusznie zauważył zamawiający, że różnice pomiędzy złożonymi ofertami nie są znaczące, a odwołujący jest droższy od przystępującego o około 2%. Co więcej, gdyby przyjąć do wyliczeń przystępującego średnie arytmetyczne poz. 6-12, to okazałoby się, że cena przystępującego wzrosłaby o ponad 655 684,88 zł, a więc znacząco wyżej niż oferta odwołującego.

Dostrzega to doskonale sam odwołujący, który polemizując ze stanowiskiem zamawiającego dotyczącym tego, że ponad połowa cen w ofercie przystępującego jest znacząco wyższa od ceny odwołującego wskazał „Argument ten, choć formalnie prawdziwy, jest jednak chybiony z kilku powodów. Po pierwsze, fakt, że MTM wycenił rozbiórki, oczyszczanie rowów czy bariery energochłonne po stawkach wyższych niż DROMOS, nie ma żadnego związku z oceną rażąco niskich cen w pozycjach robót bitumicznych. Wycena robót „pobocznych” na poziomie rynkowym lub nawet ponadprzeciętnym mogła służyć jako element wewnętrznej strategii cenowej, kompensującej skrajne zaniżenie w pozycjach kluczowych. Jest to znana praktyka w postępowaniach o zamówienia publiczne – wykonawcy świadomie zaniżają ceny w pozycjach masowych, decydujących o całkowitej wartości oferty, a jednocześnie zawyżają ceny w pozycjach marginalnych, aby zrównoważyć stratę. Taka strategia pozwala na uzyskanie najniższej ceny całkowitej oferty przy jednoczesnym zachowaniu pozorów rynkowości poszczególnych pozycji.” Odwołujący, co ciekawe, opisał model subsydiowania skrośnego, jednak mimo podniesienia zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy nie twierdził, że zamawiający powinien był odrzucić ofertę przystępującego z uwagi na manipulację cenami polegającą na przerzucaniu kosztów pomiędzy pozycjami dla uzyskania wcześniejszego pokrycia kosztów, przed wykonaniem bardziej kosztotwórczej pracy, czy właśnie z uwagi na opisaną przez odwołującego praktykę pokrywania strat z innych pozycji. Niemniej jednak takiego zarzutu w odwołaniu brak. Dalej KIO dostrzega, że nawet jeśli to, że MTM jest droższy w wielu pozycjach według odwołującego „masowych” inne zdaniem odwołującego zaniżając, to odwołujący nie zdołał przekonać KIO, że ceny przystępującego w tych kwestionowanych pozycjach są cenami rażąco zaniżonymi. Owszem odwołujący przedstawił szereg kalkulacji własnych i wyliczeń wskazujących na to, jak w według wiedzy odwołującego kształtują się bieżące ceny asfaltu, jakie koszty transportu powinien uwzględnić w swojej ofercie przystępujący. Przy czym na obecnym etapie, kiedy przystępujący nie był jeszcze wzywany do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy, trudno jest analizować realność wyliczeń przystępującego złożonych w ramach dowodów do przystąpienia. Przede wszystkim dlatego, że kalkulacje tak odwołującego jak i przystępującego różnią się nie tylko kosztem asfaltu, ale także kosztami transportu i ułożenia i kosztami wytworzenia. KIO zwracała uwagę pełnomocnikowi odwołującego, że KIO nie ma wiedzy specjalistycznej na temat cen rynkowych rynku nawierzchni z betonu asfaltowego, jednak nie skłoniło to odwołującego do refleksji w zakresie prowadzonego postępowania dowodowego, w szczególności skorzystania z

możliwości powołania dowodu z opinii biegłego. Postępowanie odwoławcze ma charakter kontradyktoryjny i jego istotą jest dowodzenie twierdzeń przez strony postępowania. Odwołujący był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, a KIO nie ma obowiązku zastępowania stron w pozyskiwaniu dowodów. To natomiast, co KIO mogła dostrzec na podstawie dowodów przedstawionych przez odwołującego, to że dowody te są niespójne, bo z jednej strony odwołujący powołuje szereg postępowań, w których przystępujący zaoferował wyższe ceny, jednak te kosztorysy są wykonane metodą kosztorysu uproszczonego i nie pozwalają na odtworzenie kalkulacji przez przystępującego ceny za wsad, wytworzenie i transport oraz ułożenie poszczególnych nawierzchni, także nie zawsze pokrywają się z tym postępowaniem jednostki miary t albo m², a KIO nie ustalało z jaką gęstością trzeba przeliczyć te jednostki dla poszczególnych mieszanek. Nadto odwołujący jako istotny dowód wskazywał kalkulację ceny w dowodzie nr 15, jednak mimo, że miał prezentację tego, jak kalkulował przystępujący swoją cenę w innym postępowaniu, nie podjął się próby wyliczenia kosztu dla tego postępowania, według ówczesnie podanego przez przystępującego modelu, a raczej dopasował te elementy, które mu pasowały czyli cenę za tonę asfaltu 2 520 zł i koszt wytworzenia mieszanki 48 zł, natomiast koszty transportu i ułożenia przyjął zupełnie odmienne i na dużo wyższym poziomie niż przystępujący w tamtym postępowaniu – bo odwołujący przyjął 30 zł z tytułu kosztów transportu i 40 zł, z tytułu kosztów ułożenia, natomiast z wyliczeń MTM w sprawie KIO 1998/26 wynikało, że przystępujący przyjął 34 zł. kosztów transportu i ułożenia łącznie, co powoduje, że odwołujący kalkulował o co najmniej 36 zł wyższe koszty, niż te które powołał jako dowód w sprawie. W ocenie KIO to wskazuje, że kalkulacje wykonawców na potrzeby postępowań odwoławczych nie są sporządzane w sposób każdorazowo dowodzący minimalnych kosztów wytworzenia danego materiału. Odwołujący nie wskazał dla kosztów ułożenia, dlaczego nie było możliwe przyjęcie łącznego kosztu transportu i ułożenia w tej sprawie na poziomie 34 zł, jak w złożonym dowodzie. Nie ma także możliwości ustalenia, dlaczego wówczas przystępujący wycenił koszt wytworzenia mieszanki na poziomie 48 zł, choć z dowodów przez niego załączonych do przystąpienia wynika, że na potrzeby tego postępowania kalkulował niższą kwotę. KIO zbadała także koszt wsadu bez kosztu asfaltu w kalkulacjach odwołującego i przystępującego i ustaliła, że każdorazowo koszt innych składników wsadu u odwołującego był niższy niż u przystępującego, KIO dostrzegła z kolei, że odwołujący kalkulował wyższy procentowy udział asfaltu w składzie procentowym wsadu np. dla AC22P odwołujący 4% przystępujący 2,7%, dla AC11 odwołujący 4,6% przystępujący 4,5%, dla AC8S odwołujący 5,8%, a przystępujący 5,6% i dla SMA 8S odwołujący 7,2%, a przystępujący 6,9%, co także mogło mieć przełożenie na wyliczenie ceny jednostkowej pozycji. KIO przeliczyła też przykładowo mieszankę AC22P według kalkulacji zakładającej koszt innych składników wsadu niż asfalt taki jak u odwołującego, ale sam asfalt w cenie wynikającej z harmonogramu UNIMOT 2090 zł/t i przyjęła dodatkowe koszty wytworzenia i koszt transportu i ułożenia, jak przystępujący MTM w sprawie KIO 1998/26 i otrzymała cenę niższą od skalkulowanej przez odwołującego o 53, 20 zł ($70,56 + 22,08 + 10,61 = 103,25 + 2090 \times 4\% + 48$ wytworzenie + 34 transport i ułożenie + 4,65 zysk = 273,50, a odwołujący wyliczył 326,70), a gdyby przyjąć procentowy skład asfaltu na poziomie kalkulacji przystępującego udostępnionej na rozprawie, to niższą o 80, 37 ($70,56 + 22,08 + 10,61 = 103,25 + 2090 \times 2,7\% + 48$ wytworzenie + 34 transport i ułożenie + 4,65 zysk = 246,33). To pokazuje, że nie można z kalkulacji odwołującego ustalić, jakie są minimalne faktyczne koszty wykonania poz. 6, bo to zależy od tego czy da się ustalić w sposób obiektywny i niebudzący wątpliwości jakie są faktycznie najniższe koszty wykonania tej pozycji przy założeniu warunków rynkowych. KIO dokonało takiego przeliczenia także dla pozostałych pozycji AC11W i AC8S i otrzymało wyniki:

AC11W o 55,78 zł ($107,03$ (koszt wsadu poza asfaltem) + $2090 \times 4,6\% + 48$ wytworzenie + 34 transport i ułożenie + 4,65 zysk = 289,82, a odwołujący wyliczył 345,60), a gdyby przyjąć procentowy skład asfaltu na poziomie kalkulacji przystępującego udostępnionej na rozprawie, to niższą o 57,87 ($107,03$ (koszt wsadu poza asfaltem + $2090 \times 4,5\% + 48$ wytworzenie + 34 transport i ułożenie + 4,65 zysk = 287,73).

AC8S o 60,94 zł ($102,10 + 2090 \times 5,8\% + 48$ wytworzenie + 34 transport i ułożenie + 4,65 zysk = 309,97, a odwołujący wyliczył 370,91), a gdyby przyjąć procentowy skład asfaltu na poziomie kalkulacji przystępującego udostępnionej na rozprawie, to niższą o 65,12 zł ($102,10 + 2090 \times 5,6\% + 48$ wytworzenie + 34 transport i ułożenie + 4,65 zysk = 305,79).

KIO nie przeliczało SMA, bo nie miało jawnej stawki asfaltu za tę pozycję – odwołujący liczył w cenie 3100, a przystępujący po niższej cenie jednostkowej, ale gdyby KIO przeliczyło według ceny przystępującego, to ujawniłoby informację objętą tajemnicą przystępującego.

Przy czym KIO dostrzegło, że przystępujący w prezentowanych kalkulacjach założył niższe koszty transportu i ułożenia oraz wytworzenia, a także niższy zysk i różny w poszczególnych pozycjach. Wniosek jak w ocenie KIO płynie z tych wyliczeń jest jeden, kalkulacje przedstawione przez odwołującego nie są kalkulacjami minimalnymi za jakie można wykonać te pozycje z zyskiem, a zatem nie dowodzą, że przystępujący rażąco zaniżył ceny w tych pozycjach. Gdyby z każdej pozycji pominąć koszt transportu i ułożenia, to nie potwierdza się też teza odwołującego, że pozycje te wykonano poniżej kosztów ich wytworzenia. Pomijając już nawet błąd w obliczeniu danych do poz. 6 dostrzeżony przez zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie. Biorąc powyższe pod uwagę odwołujący nie przekonał w tej sprawie KIO, że poz. 6, 7, 8, 10, 11 i 12 oferty przystępującego wraz z poz. 9 stanowiły istotną składową ceny całkowitej i zostały

rażąco zaniżone w taki sposób, że ma to wpływ na rażące zaniżenie całej ceny ofertowej i powinno budzić wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotowego zamówienia za podaną cenę.

Dla KIO zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdził też złożenia oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na zaoferowaniu świadczenia robót budowlanych poniżej kosztów wytworzenia materiałów niezbędnych do jego wykonania. KIO odniesie się także do konstrukcji zarzutów i żądań odwołania dostrzegając ich wewnętrzną sprzeczność. Odwołujący stawia zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy przez zaniechanie wezwania do złożenia wyjaśnień i koreluje z nim wniosek o nakazanie zamawiającemu dokonania czynności wezwania do wyjaśnień, jednocześnie odwołujący stawia zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej w czynie nieuczciwej konkurencji bo oferującej ceny dumpingowe, a z tym zarzutem nie wiąże żadnego żądania, bo nie ma żądania odrzucenia oferty przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy. Nadto w ramach żądań jest żądanie niemożliwe do uwzględnienia, to jest żądanie nakazania odrzucenia oferty przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy, mimo, że w tej sprawie przystępujący nie był wzywany do wyjaśnień, a zastosowanie art. 226 ust. 1 pkt 8 bez uprzedniego wyczerpania procedury z art. 224 ust. 1 ustawy nie jest dopuszczalne prawnie. Co więcej, dopóki przystępujący nie został wezwany do złożenia wyjaśnień cena jego oferty korzysta z domniemania prawidłowej kalkulacji, co oznacza, że tym bardziej zastosowanie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy nie jest możliwe.

Skoro KIO nie uznała naruszenia przez zamawiającego art. 224 ust. 1 ustawy, art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy, to nie potwierdził się również zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy i art. 16 pkt. 1 – 3 ustawy. Z tego względu odwołanie podlegało oddaleniu w całości.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy, a także w oparciu o przepisy § 8 ust.21 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) 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), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli odwołującego. KIO zaliczyła w poczet kosztów wpis oraz wydatki pełnomocników odwołującego z ograniczeniem do maksymalnej kwoty określonej przez rozporządzenie. Zamawiający wniosków kosztowych nie składał.

Przewodnicząca: