

WYROK

Warszawa, dnia 21 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 czerwca 2026 r. przez Odwołującego: **D.S.** prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: **Zakład Ogólnobudowlany Grinbud D.S.z/s w Gnieźnie (ul. Olsztyńska 17, 62200 Gniezno)** w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina Rogowo** (ul. Kościelna 8, 88420 Rogowo)
- Uczestnik po stronie Zamawiającego: **POLBUD POLAK spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Mogilnie** (Padniewko 65, 88-300 Mogilno)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
 2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: **D.S.** prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: **Zakład Ogólnobudowlany Grinbud D.S. z/s w Gnieźnie (ul. Olsztyńska 17, 62200 Gniezno)** i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10.000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia jego pełnomocnika oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Uczestnika po stronie Zamawiającego tytułem wynagrodzenia jego pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego: **Gmina Rogowo** (ul. Kościelna 8, 88420 Rogowo) kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 2.3. zasądza od Odwołującego na rzecz Uczestnika po stronie Zamawiającego: **POLBUD POLAK spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Mogilnie** (Padniewko 65, 88-300 Mogilno) kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.
- Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

.....

Sygn. akt: KIO 2893/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 czerwca 2026 r. przez wykonawcę **D.S.** prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: **Zakład Ogólnobudowlany Grinbud D.S. z/s w Gnieźnie** (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: **Gmina Rogowo**. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Rozbudowa systemu tras pieszo-rowerowych w Gminie Rogowo (od ul. Topolowej w kierunku kościoła w Rogowie)”, nr postępowania: RIDiGP. 271.1.04.2026.ZP. Postępowanie zostało zainicjowane publikacją ogłoszenia o zamówieniu dnia 29 kwietnia 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00222828.

Wykonawca podał (...)

I. Zamawiającemu zarzucam naruszenie:

1. przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z 16 pkt 1-2 P.z.p. poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty **Polbud Polak Sp. z o.o.**, pomimo że treść tej oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w dokumentach zamówienia, w szczególności w ramach:
 - a) zaoferowania realizacji robót objętych poz. 36 kosztorysu ofertowego w sposób sprzeczny z wymaganiami STWiOR dotyczącymi wykonania i montażu stalowych konstrukcji mostowych,
 - b) przyjęcia w poz. 93–95, 97, 98 i 101 kosztorysu ofertowego zaniżonych ilości materiałów odpowiadających warstwowi konstrukcyjnym o parametrach odbiegających od dokumentacji projektowej,
 - c) samowolnego zmniejszenia w poz. 87–88 kosztorysu ofertowego zakresu robót ziemnych z 2054,588 m³ do 1172,588 m³, bez wykazania technicznych lub projektowych podstaw dla danego odstępstwa,

co skutkowało bezpodstawnym uznaniem oferty za zgodną z SWZ, z naruszeniem zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości postępowania.

2.przepisu art. 18 ust. 1 i 3 P.z.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. oraz art. 16 pkt 12 P.z.p. poprzez zaniechanie czynności dokonania prawidłowej weryfikacji i oceny skuteczności zastrzeżenia przez Polbud Polak Sp. z o.o. jako tajemnicy przedsiębiorstwa dokumentów i informacji objętych pismem z dnia 29.05.2026 r., tj. załączników nr 2, 2a, 3-7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18, a w konsekwencji zaniechanie czynności odtajnienia i udostępnienia ww. dokumentów, pomimo niewykazania przez tego Wykonawcę spełnienia ustawowych przesłanek objęcia informacji ochroną przewidzianych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k., co doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia zasady jawności postępowania oraz naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania.

ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia zarzutu z pkt 2 Odwołujący podnosi zarzut naruszenia:

3.przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 6 oraz 16 pkt 1-2 P.z.p. poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Polbud Polak Sp. z o.o., pomimo że oferta zawiera rażąco niską cenę w zakresie istotnych części składowych ceny, tj. pozycji nr 18, 68, 87, 88, 93–95, 97, 98, 101, 127 i 128 kosztorysu ofertowego, a Wykonawca – pomimo wezwania w trybie art. 224 ust. 1 P.z.p. – nie wykazał w sposób konkretny i poparty dowodami, że zaoferowane ceny umożliwiają rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami zamówienia, ograniczając się do ogólnych i nieweryfikowalnych twierdzeń, które nie usunęły uzasadnionych co do realności kalkulacji spornej części oferty, czym naruszono również zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania.

wkonsekwencji naruszeń opisanych w pkt 1-3 powyżej:

4.przepisu art. 239 ust. 1 i 2 P.z.p. poprzez dokonanie wyboru oferty Polbud Polak Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej, pomimo że oferta ta podlegała odrzuceniu, a jej ocena została przeprowadzona z naruszeniem przepisów ustawy P.z.p., w szczególności wskutek zaniechania odrzucenia oferty niezgodnej z warunkami zamówienia, ewentualnie oferty zawierającej rażąco niską cenę oraz zaniechania prawidłowej weryfikacji skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i odtajnienia dokumentów istotnych dla oceny zgodności oferty z warunkami zamówienia, co doprowadziło do wyboru oferty z naruszeniem kryteriów oceny ofert i zasady wyboru oferty najkorzystniejszej.

II.Odwołujący wnosi o nakazanie Zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 9 czerwca 2026 r.,

2.dokonania ponownego badania i oceny ofert,

3.odtajnienia i udostępnienia dokumentów oraz informacji zastrzeżonych przez Polbud Polak Sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa w piśmie z dnia 29 maja 2026 r.,

4.odrzuć oferty Polbud Polak Sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p.

jako niezgodnej z warunkami zamówienia,

ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia żądania wskazanego w pkt 3:

5.odrzuć oferty Polbud Polak Sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 P.z.p.

wzw. z art. 224 ust. 6 P.z.p. jako zawierającej rażąco niską cenę;

6.dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu.

III.Legitymacja odwoławcza

Zgodnie z art. 505 ust. 1 P.z.p.: „Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy.”

Odwołujący posiada status wykonawcy w Postępowaniu, albowiem złożył ofertę w Postępowaniu. dowód: informacja z otwarcia ofert w Postępowaniu z dnia 14.05.2026 r.;

Wobec powyższego Odwołującemu przysługuje legitymacja odwoławcza.

IV. Odwołujący posiada interes w uzyskaniu niniejszego zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów ustawy Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia w rozumieniu art. 505 ust. 1 P.z.p., albowiem złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu i pozostaje wykonawcą realnie zainteresowanym uzyskaniem zamówienia. Jak wynika z informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 9 czerwca 2026 r., w postępowaniu złożono trzy oferty, przy czym oferta Odwołującego uzyskała 96,57 pkt, zajmując drugie miejsce w rankingu ofert, bezpośrednio za ofertą Wykonawcy Polbud Polak Sp. z o.o., która uzyskała 100 pkt. Przesądza to o realnym i obiektywnym charakterze szansy Odwołującego na uzyskanie zamówienia. W przypadku uwzględnienia niniejszego odwołania oraz potwierdzenia zasadności podniesionych zarzutów, w szczególności w zakresie konieczności odrzucenia oferty Polbud Polak Sp. z o.o. jako niezgodnej z warunkami zamówienia, ewentualnie jako zawierającej rażąco niską cenę, oferta Odwołującego stałaby się ofertą najkorzystniejszą w postępowaniu. Również uwzględnienie zarzutu dotyczącego bezpodstawnego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i nakazanie odtajnienia

dokumentów może prowadzić do ujawnienia dalszych okoliczności uzasadniających odrzucenie oferty Polbud Polak Sp. z o.o. lub potwierdzających zasadność pozostałych zarzutów odwołania. Odwołujący może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy P.z.p., polegającą na utracie możliwości uzyskania zamówienia publicznego oraz związanych z nim korzyści ekonomicznych, w sytuacji, gdy – przy prawidłowym przeprowadzeniu postępowania zgodnie z przepisami ustawy – jego oferta mogłaby zostać wybrana jako najkorzystniejsza. Interes Odwołującego oraz możliwość poniesienia szkody pozostają aktualne również w odniesieniu do zarzutu dotyczącego zaniechania odtajnienia dokumentów zastrzeżonych przez Polbud Polak Sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa. Brak udostępnienia dokumentów objętych zastrzeżeniem uniemożliwia bowiem Odwołującemu pełną i skuteczną weryfikację zgodności oferty wybranego Wykonawcy z warunkami zamówienia, prawidłowości kalkulacji ceny oraz realności wyjaśnień dotyczących istotnych elementów kosztotwórczych oferty, a tym samym ogranicza możliwość efektywnego skorzystania ze środków ochrony prawnej przewidzianych ustawą P.z.p. Zaniechanie odtajnienia dokumentów prowadzi zatem bezpośrednio do pogorszenia sytuacji procesowej Odwołującego oraz realnie wpływa na jego możliwość uzyskania zamówienia. W konsekwencji szkoda Odwołującego ma charakter rzeczywisty i aktualny, pozostając w adekwatnym związku przyczynowym z zarzucanymi Zamawiającemu naruszeniami.

V. Wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę do wniesienia odwołania Odwołujący powziął dnia 9 czerwca 2026 r. tj. w dniu przekazania przez Zamawiającego informacji o wyborze oferty Polbud Polak Sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej oraz utrzymania skuteczności zastrzeżenia przez tego Wykonawcę dokumentów jako tajemnicy przedsiębiorstwa, co uniemożliwiło Odwołującemu dostęp do dokumentów istotnych dla weryfikacji prawidłowości badania i oceny oferty wybranego Wykonawcy.

Mając na względzie powyższe oraz zakres zarzutów odwoławczych, Odwołujący dochował terminu do wniesienia odwołania wynikającego z art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a P.z.p., albowiem termin na wniesienie odwołania liczony od dnia przekazania informacji o czynnościach i zaniechaniach Zamawiającego upływa w dniu 15 czerwca 2026 r., a niniejsze odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu.

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

I. Stan faktyczny

1. Odwołujący złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

2. W toku postępowania Zamawiający, pismem z dnia 22 maja 2026 r., wezwał Wykonawcę Polbud Polak Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 P.z.p. w zakresie zaoferowanej ceny, a także do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zgodności treści oferty z warunkami zamówienia w zakresie pozycji kosztorysowych nr 18, 36, 68, 87, 88, 93–95, 97, 98, 101, 112–115, 127 oraz 128.

dowód: - wezwanie Zamawiającego do złożenia wyjaśnień z dnia 22.05.2026 r.;

3. W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z dnia 29 maja 2026 r., Wykonawca Polbud Polak Sp. z o.o. złożył wyjaśnienia dotyczące zaoferowanej ceny oraz zgodności oferty z warunkami zamówienia. Jednocześnie wykonawca zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa część dokumentów i informacji przedłożonych wraz z wyjaśnieniami, obejmujących Załączniki nr 2, 2a, 3, 4, 5, 6, 7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18, tj. dokumenty odnoszące się do kalkulacji ceny, struktury kosztów, warunków handlowych, potencjału technicznego i organizacyjnego oraz informacji mających – według wykonawcy – stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa.

dowód:

- wyjaśnienia Polbud Polak Sp. z o.o. z dnia 29.05.2026 r.;

- zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa z dnia 29.05.2026 r. wraz z załącznikami;

4. W związku z dokonaniem przez Polbud Polak Sp. z o.o. zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa, Odwołujący w dniu 9 czerwca 2026 r. zwrócił się do Zamawiającego o udostępnienie dokumentów objętych zastrzeżeniem, kwestionując skuteczność dokonanego zastrzeżenia i wskazując na brak wykazania przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

dowód: - wniosek Odwołującego dotyczący odtajnienia dokumentów z dnia 9 czerwca 2026 r.;

5. W dniu 9 czerwca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty Polbud Polak Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej. Zgodnie z informacją o wyborze oferty najkorzystniejszej oferta Odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji, uzyskując 96,57 pkt, podczas gdy oferta Polbud Polak Sp. z o.o. uzyskała 100 pkt.

dowód: - informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 09.06.2026 r.

6. Pomimo zgłaszanych przez Odwołującego zastrzeżeń, Zamawiający nie dokonał prawidłowej weryfikacji zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Polbud Polak Sp. z o.o. oraz nie udostępnił Odwołującemu dokumentów objętych zastrzeżeniem, co uniemożliwiło Odwołującemu pełną weryfikację zgodności oferty wybranego wykonawcy z warunkami zamówienia, prawidłowości wyjaśnień dotyczących ceny oraz rzetelną ocenę podstaw do odrzucenia oferty.

dowód: - pismo Zamawiającego dotyczące odmowy udostępnienia dokumentów z dnia 12.06.2026 r.

II. Uzasadnienie zarzutu nr 1 – naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z 16 pkt 1-2 P.z.p.

Oferta Polbud Polak Sp. z o.o. pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p.,

albowiem jej treść odbiega od wymagań wynikających z dokumentacji zamówienia w kilku istotnych obszarach dotyczących sposobu realizacji robót oraz parametrów technicznych świadczenia. Niezgodności te nie mają charakteru wyłącznie kalkulacyjnego lub formalnego, lecz dotyczą podstawowych elementów przedmiotu zamówienia, determinujących możliwość wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową. Pomimo dostrzeżenia tych rozbieżności przez Zamawiającego na etapie badania oferty, złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie usunęły powstałych wątpliwości, lecz przeciwnie – potwierdziły niezgodność oferty z warunkami zamówienia.

1. Niezgodności oferty z warunkami zamówienia w zakresie pozycji nr 36 – wykonanie konstrukcji stalowej pomostu

Uznawać należy, że oferta Polbud Polak Sp. z o.o. pozostaje niezgodna z dokumentacją zamówienia w zakresie wykonania stalowej konstrukcji mostowej objętej poz. 36 kosztorysu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że istota wezwania Zamawiającego nie dotyczyła wyłącznie poziomu wyceny pozycji kosztorysowej, lecz także zgodności zaoferowanego sposobu realizacji robót z wymaganiami dokumentacji projektowej. Analiza wyjaśnień Wykonawcy prowadzi przy tym do jednoznacznego wniosku, że Polbud Polak Sp. z o.o. nie zamierza realizować przedmiotowego zakresu robót za pośrednictwem wyspecjalizowanego podmiotu posiadającego wymagane uprawnienia i kwalifikacje, lecz deklaruje wykonanie konstrukcji stalowej samodzielnie, tj. siłami własnymi. Wykonawca wskazuje bowiem, że koszt wykonania konstrukcji stalowej został potwierdzony „ofertą produkcyjną” załączoną jako załączniki nr 2 i 2a do wyjaśnień, sporządzoną przez podmiot wyspecjalizowany w realizacji robót mostowych. Jednocześnie jednak sam Polbud wyraźnie zastrzega, że przedmiotowa oferta ma charakter wyłącznie „pomocniczy / porównawczy”, służący wykazaniu rynkowości przyjętej kalkulacji ceny. Co kluczowe, Wykonawca wprost oświadcza: „pomimo załączonej oferty planujemy wykonanie prac siłami własnymi, zgodnie z deklaracją zawartą w formularzu ofertowym”.

Powyższe stanowisko nie pozostawia żadnych wątpliwości interpretacyjnych – Polbud Polak Sp. z o.o. wprost deklaruje, że nie zamierza wykonywać robót objętych poz. 36 przy udziale podwykonawcy lub wyspecjalizowanej wytwórni konstrukcji stalowych, lecz samodzielnie.

Okoliczność ta ma fundamentalne znaczenie dla oceny zgodności oferty z warunkami zamówienia. Zgodnie bowiem z pkt 5.1.1 Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót (dalej: „STWiOR”) ST 9.0 – Roboty Mostowe: „Dla wykonania i montażu stalowych konstrukcji mostowych dopuszczone będą wyłącznie zakłady i przedsiębiorstwa posiadające Świadectwo (certyfikat) wydane przez Komisję Kwalifikacyjną Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (komisja Kwalifikacyjna Zakładów Wykonujących Stalowe Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót ST 9.0 Konstrukcje Mostowe) lub wydane przez instytucje uznane przez administrację rządową kraju pochodzenia firmy i zaakceptowane przez ww. komisję kwalifikacyjną ministerstwa. Wytwórca nie może przenieść wytwarzania całości lub części konstrukcji do innej Wytwórni bez zgody Inżyniera”.

Dokumentacja zamówienia przewidywała zatem jednoznaczny, bezwzględny wymóg, zgodnie z którym wykonanie i montaż konstrukcji stalowej mostu mogły zostać powierzone wyłącznie podmiotowi posiadającemu stosowny certyfikat kwalifikacyjny. Tymczasem – zgodnie z wiedzą Odwołującego – Polbud Polak Sp. z o.o. nie posiada wymaganego certyfikatu Komisji Kwalifikacyjnej uprawniającego do wykonywania oraz montażu stalowych konstrukcji mostowych. W tej sytuacji złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia prowadzą do jednoznacznego wniosku, iż zamierzając wykonać roboty samodzielnie („siłami własnymi”) – wobec braku wymaganego certyfikatu – Wykonawca zakłada realizację robót w sposób sprzeczny z obligatoryjnymi wymaganiami STWiOR, a tym samym jego oferta pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia. Nie usuwa tej niezgodności okoliczność załączenia oferty wyspecjalizowanego podmiotu branżowego. Sam Wykonawca wyraźnie bowiem wskazał, że podmiot ten nie będzie realizował robót, a jego oferta pełni jedynie funkcję porównawczą dla potrzeb wykazania rynkowości ceny. Tym samym Polbud Polak Sp. z o.o. sam wykluczył możliwość interpretowania tej oferty jako deklaracji realizacji zamówienia przy pomocy podwykonawcy spełniającego wymagania STWiOR.

2. Niezgodności oferty z warunkami zamówienia w zakresie poz. 93–95, 97, 98 i 101 kosztorysu ofertowego – przyjęcie zaniżonych grubości warstw konstrukcyjnych

2.1. Istota stwierdzonych niezgodności

Oferta Polbud Polak Sp. z o.o. pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia także w zakresie poz. 93–95, 97, 98 oraz 101 kosztorysu ofertowego. Niezgodność ta polega na przyjęciu parametrów wykonania warstw konstrukcyjnych w sposób odbiegający od wymagań dokumentacji projektowej i w konsekwencji na uwzględnieniu ilości materiałów odpowiadających warstwom istotnie cieńszym niż wymagane przez Zamawiającego.

Wykonawca przyjął bowiem do realizacji:

1. grubości podsypki piaskowej, podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni asfaltowej mniejsze niż wymagane, a w konsekwencji

2. ilości materiałów (piasku, kruszywa oraz mieszanki asfaltowej) uniemożliwiające wykonanie zgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej,

co skutkuje niezgodnością oferowanego świadczenia z warunkami zamówienia.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że Zamawiający już na etapie badania oferty dostrzegł powyższy problem i wprost wskazał Polbud Polak Sp. z o.o., iż w poz. 93–95, 97, 98 oraz 101 kosztorysu doszło do przyjęcia nakładów materiałowych odpowiadających wyłącznie standardowym normatywom KNR i z przyjęciem nierzeczywistych wymagań projektowych dotyczących grubości warstw konstrukcyjnych. W konsekwencji Zamawiający słusznie powziął wątpliwości zarówno co do realności kalkulacji, jak i zgodności oferty z OPZ. Mimo tak precyzyjnie sformułowanych zastrzeżeń Polbud Polak Sp. z o.o. nie przedstawił wyjaśnień, które skutecznie usuwałyby powyższe wątpliwości. Kluczowe znaczenie ma okoliczność, że z samego kosztorysu ofertowego Polbud Polak Sp. z o.o. jednoznacznie wynika przyjęcie ilości materiałów odpowiadających warstwom znacznie cieńszymi niż wymagane przez dokumentację projektową. Nie chodzi przy tym o różnice marginalne lub mieszczące się w granicach dopuszczalnej tolerancji technologicznej, lecz o wielokrotne zaniżenie ilości materiałów względem wartości wynikających z dokumentacji projektowej.

2.2.Poz. 93-95, 97 (podsypka piaskowa)

W odniesieniu do pozycji nr 93–95,97 Wykonawca przyjął ilości piasku odpowiadające standardowym normatywom KNR, bez dostosowania ich do rzeczywistych grubości warstw wynikających z dokumentacji projektowej.

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)

Pozycja kosztorysowa wykonawcy KNR 2-31 0104-07 obejmuje wykonanie warstwy odsączającej z piasku w korycie lub na całej szerokości drogi, wykonywanej i zagęszczanej mechanicznie, przy założonej – zgodnie z opisem poszczególnych pozycji 93-95, 97 – grubości warstwy wynoszącej odpowiednio 75 cm, 90 cm, 150 cm oraz 330 cm po zagęszczeniu.

Pomimo tak określonego zakresu robót, Wykonawca przyjął w zestawieniu materiałowym zużycie piasku jedynie na poziomie normatywnym $0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2$. Taka ilość materiału odpowiada warstwie o rzeczywistej grubości: 12,3 cm, co po zagęszczeniu daje warstwę grubości 10 cm. Przy faktycznym założeniu warstwy odsączającej o grubości 75 cm, 90 cm, 150 cm oraz 330 cm po zagęszczeniu, pozycja kosztorysowa powinna zostać wyliczona w sposób odpowiadający rzeczywistemu zapotrzebowaniu materiałowemu. Tym samym prawidłowy nakład jednostkowy materiału powinien wynosić co najmniej:

- dla warstwy 75 cm – $0,9225 \text{ m}^3/\text{m}^2$,
 - dla warstwy 90 cm – $1,107 \text{ m}^3/\text{m}^2$,
 - dla warstwy 150 cm – $1,845 \text{ m}^3/\text{m}^2$,
 - dla warstwy 330 cm – $4,059 \text{ m}^3/\text{m}^2$,
- zamiast przyjętego $0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2$.

Dla pozycji objętych kosztorysem Wykonawca przyjął jednolity normatyw zużycia piasku wynoszący $0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2$, tj. bezpośrednio z nakładów wynikających z KNR 2-31 0104-07 – „Warstwy odsączające z piasku w korycie lub na całej szerokości drogi, wykonanie i zagęszczanie mechaniczne - grubość warstwy po zagęszczeniu 10 cm”, niezależnie od deklarowanej grubości warstwy odsączającej.

[wyciąg dot.danej pozycji z Katalogu Nakładów Rzeczowych]

Przy wskazanych powierzchniach prowadziło to do ustalenia następujących ilości materiału:

Pozycja 93 – warstwa odsączająca o grubości 75 cm, powierzchnia $322,875 \text{ m}^2$:

$322,875 \text{ m}^2 \times 0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2 = 39,7136 \text{ m}^3$ piasku, bowiem w grubość wymaganej warstwy (75cm) jest 7,5 razy większa od tej podanej w KNR (10cm)

Pozycja 94 – warstwa odsączająca o grubości 90 cm, powierzchnia $344,250 \text{ m}^2$:

$344,250 \text{ m}^2 \times 0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2 = 42,3428 \text{ m}^3$ piasku, bowiem w grubość wymaganej warstwy (90cm) jest 9 razy większa od tej podanej w KNR (10cm)

Pozycja 95 – warstwa odsączająca o grubości 150 cm, powierzchnia $240,750 \text{ m}^2$:

$240,750 \text{ m}^2 \times 0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2 = 29,6123 \text{ m}^3$ piasku, bowiem w grubość wymaganej warstwy (150cm) jest 15 razy większa od tej podanej w KNR (10cm)

Pozycja 97 – warstwa odsączająca o grubości 330 cm, powierzchnia $315,000 \text{ m}^2$:

$315,000 \text{ m}^2 \times 0,123 \text{ m}^3/\text{m}^2 = 38,7450 \text{ m}^3$ piasku, bowiem w grubość wymaganej warstwy (330cm) jest 33 razy większa od tej podanej w KNR (10cm)

W konsekwencji, przy prawidłowym przeliczeniu ilości materiałów zgodnie z opisem pozycji kosztorysowych, zapotrzebowanie na piasek powinno wynosić odpowiednio: $297,8522 \text{ m}^3$ (poz.93), $381,0448 \text{ m}^3$ (poz.94), $444,1838 \text{ m}^3$ (poz.95) oraz $1\,278,585 \text{ m}^3$ (poz.97), tj. w sumie co najmniej $2\,401,6658 \text{ m}^3$, podczas gdy Wykonawca przyjął jedynie odpowiednio: $39,7136 \text{ m}^3$ (poz.93), $42,3428 \text{ m}^3$ (poz.94), $29,6123 \text{ m}^3$ (poz.95) oraz $38,7450 \text{ m}^3$ (poz.97), tj. w sumie

150,4137 m³.

Prowadzi to do zasadniczej i łatwo mierzalnej rozbieżności w ilości materiałów. Łączna ilość piasku przyjęta przez Wykonawcę (150,4137 m³) stanowi jedynie około 6,3% ilości wynikającej z opisu pozycji kosztorysowych (2 401,6658 m³), co oznacza niedoszacowanie materiałowe na poziomie co najmniej:

$2\,401,6658\text{ m}^3 - 150,4137\text{ m}^3 = 2\,251,2521\text{ m}^3$ piasku.

2.3.Poz. 98 (podbudowa z kruszywa)

Analogiczny mechanizm występuje w poz. 98 kosztorysu ofertowego, dotyczącej wykonania podbudowy z kruszywa łamanego – warstwa dolna o grubości 25 cm na podstawie pozycji KNR 2-23 0110-01.

Pozycja kosztorysowa Wykonawcy obejmuje wykonanie podbudowy z kruszywa łamanego o projektowanej grubości 25 cm po zagęszczeniu, przy powierzchni robót wynoszącej 2 886,750 m². Pomimo tak określonego zakresu robót, Wykonawca przyjął w zestawieniu materiałowym zużycie tłucznia na poziomie jedynie 0,404 t/m², co dla wskazanej powierzchni dało łączną ilość materiału wynoszącą: $2\,886,750\text{ m}^2 \times 0,404\text{ t/m}^2 = 1\,166,247\text{ t}$ kruszywa.

Tymczasem dla warstwy podbudowy z kruszywa łamanego o projektowanej grubości 25 cm, ilość materiału powinna odpowiadać rzeczywistej kubaturze warstwy oraz ciężarowi objętościowemu materiału.

Prawidłowy mechanizm wyliczenia powinien wyglądać następująco:

Dla powierzchni 2 886,750 m² i projektowanej grubości warstwy 25 cm (0,25 m) rzeczywista objętość podbudowy wynosi: $2\,886,750\text{ m}^2 \times 0,404\text{ t/m}^3$ (nakład wg KNR) $\div 0,15$ (grubość wg KNR) $\times 0,25\text{ m}$ (rzeczywista grubość) = 1 943,745 ton, bowiem w grubość wymaganej warstwy (25cm) jest 1,66 razy większa od tej podanej w KNR (15cm).

Tymczasem Polbud Polak Sp. z o.o. przyjął jedynie 1 166,247 t, co oznacza znaczące niedoszacowanie ilości materiału. Co jednak istotniejsze, przyjęty przez Wykonawcę normatyw 0,404 t/m² odpowiada rzeczywistej grubości warstwy wynoszącej 15 cm zgodnie z przytoczoną powyżej pozycją KNR 2-23 0110-01 „Podbudowa z kruszyw łamanych - warstwa dolna o grubości 15 cm”:

[wyciąg dot.danej pozycji z Katalogu Nakładów Rzeczowych]

Oznacza to, że pomimo przyjęcia pozycji kosztorysowej obejmującej warstwę dolną podbudowy o grubości 25 cm, Wykonawca skalkulował ilość materiału odpowiadającą warstwie 15 cm, a więc niższej od wymaganej dokumentacją projektową.

Ponadto, gdyby nawet odrzucić nakłady opisane w katalogu KNR, to ilość kruszywa powinna wynosić minimum $2\,886,75\text{ m}^2 \times 0,25\text{ m} \times 2,1$ (t/m³ gęstość kruszywa po zagęszczeniu) = 1 515,54 ton.

Dokładne wytyczne dotyczące gęstości objętościowej do celów projektowych reguluje norma PN-82/B-02001 (Obciążenia stałe). Typowe wartości po pełnym zagęszczeniu (współczynnik $Is = 0,98 - 1,0$):

Kruszywo łamane (kliniec, tłuczeń, np. frakcja 0-31,5 mm lub 0-63 mm): ok. 1,8 - 2,0 t/m³, co po uwzględnieniu niezbędnych współczynników technologicznych, stratami transportowymi wynosi około 2,1 t/m³.

Powyższe potwierdza, że również w odniesieniu do podbudowy z kruszywa łamanego Wykonawca nie dostosował nakładów materiałowych do rzeczywistych parametrów projektowych, a przyjęte ilości materiałów nie odpowiadają wymaganiom dokumentacji projektowej i nie gwarantują wykonania robót zgodnie z zakładanymi parametrami technicznymi.

2.4.Poz. 101 (nawierzchnia asfaltowa)

Bardzo podobna sytuacja występuje również w poz. 101 dotyczącej nawierzchni asfaltowej:

W przypadku mieszanki mineralno-asfaltowej punktem wyjścia dla ustalenia prawidłowego zapotrzebowania materiałowego jest rzeczywista geometria projektowanej warstwy, tj.: powierzchnia robót $\times$ projektowana grubość warstwy $\times$ gęstość objętościowa mieszanki.

Dla poz. 101 kosztorysu ofertowego, obejmującej wykonanie warstwy ścieralnej asfaltowej o grubości 4 cm po zagęszczeniu, prawidłowe wyliczenie ilości mieszanki mineralno-asfaltowej powinno przedstawiać się następująco:

$2\,245,250\text{ m}^2 \times 0,04\text{ m} \times 2,55\text{ t/m}^3 = 229,0155\text{ t}$

Oznacza to, że do wykonania warstwy zgodnie z dokumentacją projektową konieczne jest zużycie około 230 ton mieszanki mineralno-asfaltowej.

Tymczasem Polbud Polak Sp. z o.o. przyjął w kosztorysie jedynie 171,7616 t mieszanki, co odpowiada zużyciu 0,0765 t/m² i prowadzi do wniosku, że skalkulowana ilość materiału odpowiada rzeczywistej grubości warstwy około 3 cm, zamiast wymaganych 4 cm po zagęszczeniu.

2.5.Podsumowanie dot. ww. pozycji kosztorysu

Powyższe nie jest kwestią interpretacji, przyjęcia odmiennej metodologii kosztorysowania ani dopuszczalnej optymalizacji technologicznej, lecz prostą konsekwencją matematyczną wynikającą z błędnych założeń przyjętych przez samego Wykonawcę.

Normatywy KNR przewidują określone bazowe nakłady materiałowe dla robót wykonywanych przy standardowych parametrach technologicznych. Jeżeli jednak dokumentacja projektowa wymaga wykonania warstw o innych – w

szczegółności większych – grubościach lub parametrach technicznych, wykonawca zobowiązany jest odpowiednio dostosować ilości materiałowe tak, aby odpowiadały rzeczywistemu zakresowi robót przewidzianemu dokumentacją projektową. Dokładnie w taki sposób postąpili pozostali Wykonawcy uczestniczący w postępowaniu, uwzględniając w kosztorysach odpowiednio zwiększone ilości piasku, kruszywa oraz mieszanki mineralno-asfaltowej odpowiadające projektowanym grubościom warstw. Polbud Polak Sp. z o.o. tego nie uczynił.

W konsekwencji kosztorys ofertowy Polbud Polak Sp. z o.o. nie odzwierciedla wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową, lecz wykonanie warstw przy parametrach technicznych istotnie odbiegających od wymagań Zamawiającego. Kosztorys Wykonawcy pozostaje przy tym wewnętrznie sprzeczny. Z jednej strony opisy pozycji kosztorysowych formalnie odwołują się do parametrów wynikających z dokumentacji projektowej i przedmiaru robót – tj. warstw odsączających o grubości 75 cm, 90 cm, 150 cm i 330 cm, podbudowy z kruszywa łamanego o grubości 25 cm oraz warstwy ścieralnej asfaltowej o grubości 4 cm po zagęszczeniu. Z drugiej strony zastosowane przez Wykonawcę nakłady materiałowe odpowiadają faktycznie warstwom istotnie cieńszymi, tj. 10 cm podsypki piaskowej, 15 cm dla podbudowy z kruszywa oraz około 3 cm dla nawierzchni asfaltowej.

Powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że pomimo formalnie prawidłowego opisu pozycji kosztorysowych odpowiadającego dokumentacji projektowej, oferta Wykonawcy pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia, albowiem przyjęte założenia realizacyjne i związane z nimi nakłady materiałowe nie zapewniają wykonania robót w zakresie oraz przy parametrach wymaganych przez Zamawiającego. Kosztorys ofertowy Polbud Polak Sp. z o.o. jednoznacznie potwierdza zatem, że oferta nie gwarantuje realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej oraz OPZ.

2.6. Istotność stwierdzonych niezgodności z uwagi na charakter robót zanikowych

Skala i charakter stwierdzonych niezgodności mają przy tym szczególnie doniosłe znaczenie z uwagi na fakt, że dotyczą one robót zanikowych, tj. takich elementów konstrukcyjnych, które po wykonaniu kolejnych warstw ulegają zakryciu i co do zasady nie podlegają późniejszej skutecznej weryfikacji bez ingerencji destrukcyjnej w wykonany obiekt.

Podsypka piaskowa, warstwy odsączające, podbudowa z kruszywa łamanego oraz warstwa ścieralna nawierzchni asfaltowej stanowią podstawowe elementy konstrukcyjne decydujące o nośności, stateczności, odwodnieniu, trwałości i bezpieczeństwie użytkowania projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej. Jednocześnie są to roboty, które po wykonaniu zostają przykryte kolejnymi warstwami konstrukcyjnymi – odpowiednio podbudową, nawierzchnią asfaltową lub elementami wykończeniowymi – co powoduje, że późniejsza kontrola ich rzeczywistej grubości oraz ilości wbudowanego materiału jest istotnie utrudniona lub wręcz niemożliwa bez wykonania odkrywek, badań destrukcyjnych albo rozbiórkę części wykonanych robót.

Z tego względu niezgodności w zakresie ilości materiałowych i projektowanych grubości warstw nie mogą być traktowane jako drobne różnice kalkulacyjne czy nieistotne rozbieżności kosztorysowe. Przeciwnie – dotyczą one kluczowych parametrów technicznych robót, których ewentualne wykonanie niezgodnie z projektem może ujawnić się dopiero po upływie czasu, już na etapie eksploatacji obiektu, w postaci deformacji nawierzchni, utraty nośności, powstawania kolein, zapadnięć, pęknięć czy niewłaściwego odwodnienia.

Co szczególnie istotne, zaniżenie grubości warstw konstrukcyjnych – nawet pozornie niewielkie – ma charakter kumulatywny i bezpośrednio wpływa na parametry całego układu konstrukcyjnego nawierzchni. W praktyce oznacza to, że niedobory materiałowe na etapie wykonania robót zanikowych nie mogą zostać później „naprawione” bez ponownego wykonania zasadniczej części konstrukcji drogi lub ścieżki.

W realiach niniejszego postępowania nie chodzi przy tym o marginalne odchylenia mieszczące się w granicach tolerancji technologicznych, lecz o systemowe i wielokrotne zaniżenie ilości materiałów przewidzianych dla robót zanikowych.

Powyższe dodatkowo potwierdza materialny, a nie wyłącznie kalkulacyjny charakter stwierdzonych niezgodności i przesądza, że oferta Polbud Polak Sp. z o.o. nie daje gwarancji wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową oraz wymaganiami Zamawiającego. W przypadku robót zanikowych obowiązek ścisłego przestrzegania parametrów projektowych ma bowiem znaczenie fundamentalne, ponieważ późniejsza weryfikacja lub korekta wykonanych nieprawidłowo warstw jest co do zasady ograniczona albo ekonomicznie nieuzasadniona.

2.7. Wyjaśnienia Polbud Polak Sp. z o.o. w zakresie stwierdzonych niezgodności

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego Wykonawca nie wykazał, że jego oferta obejmuje wykonanie warstw zgodnie z wymaganymi grubościami. Wykonawca ograniczył się wyłącznie do ogólnej deklaracji, że przedmiot zamówienia zostanie wykonany zgodnie z dokumentacją projektową oraz że pełne koszty realizacji zostały pokryte globalną ceną ryczałtową i wysokimi kosztami pośrednimi. Tego rodzaju twierdzenia nie usuwają jednak zasadniczego problemu, tj., że w kosztorysie Wykonawca wprost zadeklarował inne parametry wykonania robót niż wymagane przez dokumentację projektową. Nie można bowiem skutecznie wyjaśnić niezgodności poprzez samo oświadczenie, że „zamówienie wykona się prawidłowo”, jeżeli z dokumentów oferty wynika przyjęcie materiałów odpowiadających warstwom istotnie cieńszymi.

Szczególnie wymowne jest, że sam Wykonawca przyznaje w wyjaśnieniach: „Wykonawca na etapie ofertowania pozostawił w dokumencie pomocniczym standardowe mnożniki ilościowe oprogramowania”. Dodatkowo, Wykonawca podkreśla kilkakrotnie, że ryzyko ilościowe spoczywa na nim.

Powyższe oznacza de facto przyznanie, że Wykonawca przyjął w ramach oferty wartości normatywne, bez dostosowania ich do projektowanych grubości warstw. Gdyby Polbud Polak Sp. z o.o. rzeczywiście przyjął w kalkulacji wymagane grubości, wartości wynikające z normatywów musiałyby zostać odpowiednio przemnożone. Skoro tego nie uczyniono, to kosztorys jednoznacznie potwierdza przyjęcie ilości materiałów odpowiadających warstwom cieńszym niż wymagane. Nie zmienia tego powoływanie się na ryczałtowy charakter. Charakter ryczałtowy wynagrodzenia nie uprawnia wykonawcy do zaoferowania świadczenia niezgodnego z wymaganiami technicznymi dokumentacji projektowej. Ryczałt oznacza jedynie przejęcie ryzyka ilościowego i finansowego przez wykonawcę, lecz nie zwalnia go z obowiązku zaoferowania robót zgodnych z OPZ.

Odnosząc się do poszczególnych fragmentów wyjaśnień Wykonawcy:

1) W pkt III.2 wyjaśnień Wykonawca twierdzi, że przyjął „rzeczywiste objętości geometryczne” piasku w ilości 1 952,61 m³, obliczając je według prostego wzoru: powierzchnia × projektowana grubość warstwy. Nawet jednak przyjmując tę metodologię, Wykonawca nie wykazał zgodności swojej kalkulacji z wymaganiami technologicznymi wykonania robót.

Przedstawione wyliczenie pozostaje bowiem zaniżone, ponieważ nie obejmuje współczynników technologicznych koniecznych dla wykonania warstw konstrukcyjnych, w szczególności zapasu materiałowego wynikającego z zagęszczenia, nierówności podłoża, ubytków i strat technologicznych i konieczności osiągnięcia wymaganych parametrów nośności po zagęszczeniu.

Nie można zatem przyjmować wyłącznie geometrycznej objętości materiału jako odpowiadającej rzeczywistemu zapotrzebowaniu budowlanemu.

Nieprzypadkowo kosztorys inwestorski przewiduje istotnie większe ilości materiału, odpowiadające rzeczywistym warunkom wykonawczym:

$$[4\,350,4806\text{ t} / \text{przez gęstość } 1,7\text{ tony/m}^3 = 2558\text{ m}^3\text{ piasku}]$$

dowód: - kosztorys inwestorski;

Również pozostali Wykonawcy – w tym Odwołujący oraz DUO-LAB sp. z o.o. – przyjęli większe ilości piasku, przemnażając nakłady materiałowe adekwatnie do projektowanych grubości warstw (2 441,7381 m³):

Odwołujący:

DUO-LAB sp. z o.o.:

Tymczasem Polbud nie wyjaśnił, dlaczego przyjęte przez niego ilości pozostają istotnie niższe ani w jaki sposób – przy deklarowanych wartościach materiałowych – możliwe będzie wykonanie wymaganych warstw po zagęszczeniu.

2) W pkt III.3 i III. 6 wyjaśnień Wykonawca w ogóle nie podejmuje próby wykazania, że przyjął prawidłowe grubości odpowiednio warstwy podbudowy z kruszywa i warstwy nawierzchni asfaltu. W miejsce rzeczowego odniesienia do zastrzeżeń Zamawiającego Wykonawca ogranicza się do ogólnych twierdzeń o:

- własnych źródłach surowca,
- przewadze logistycznej,
- ryczałtowym charakterze wynagrodzenia, – przejęciu ryzyka ilościowego.

Co jednak kluczowe – Wykonawca nie wyjaśnia, dlaczego w kosztorysie przyjął ilości materiałów odpowiadające warstwie odpowiednio ok. 15 i 3 cm, skoro dokumentacja wymagała odpowiednio 25 cm i 4 cm. W praktyce oznacza to brak odpowiedzi na istotę zarzutu Zamawiającego.

Powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Polbud Polak Sp. z o.o. nie wykazał, aby jego oferta obejmowała wykonanie podsypki piaskowej, podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni asfaltowej zgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej.

Z kolei z kosztorysu ofertowego jednoznacznie wynika przyjęcie parametrów wykonania odbiegających od warunków zamówienia.

3. Niezgodności oferty z warunkami zamówienia w zakresie pozycji 87–88 kosztorysu ofertowego - roboty ziemne

Podnieść należy, że Polbud Polak Sp. z o.o. w pozycjach 87–88 kosztorysu ofertowego dotyczących robót ziemnych samowolnie zmodyfikował zakres ilościowy robót przewidzianych przez Zamawiającego, odstępując od przedmiaru robót i dokumentacji projektowej.

Zamawiający w pozycjach nr 87 i 88 przedmiaru robót określił ilość robót ziemnych wykonywanych ładowarkami kołowymi z transportem urobku na poziomie 2054,588 m³, co wynika z rzeczywistej powierzchni objętej robotami oraz projektowanej grubości warstw ziemi przeznaczonych do usunięcia.

Ilości te nie mają charakteru arbitralnego, lecz stanowią konsekwencję parametrów geometrycznych robót wynikających z dokumentacji projektowej, w szczególności projektowanej głębokości korytowania i konstrukcji warstw przewidzianych pod utwardzenia.

Tymczasem Wykonawca przyjął w swojej ofercie nakład jedynie 1172,588 m³, tj. o około 43% mniejszy od wymaganego przez Zamawiającego.

Tak znaczące obniżenie ilości robót nie zostało poparte żadnymi wyliczeniami technicznymi, analizą projektową ani wskazaniem błędu w przedmiarze. Wykonawca nie wykazał również, aby dokumentacja zamówienia dopuszczała wykonanie robót przy mniejszym zakresie rzeczowym. W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, Wykonawca ograniczył się do ogólnych twierdzeń dotyczących stosowania nowoczesnego sprzętu, systemów niwelacji 3D, własnego transportu oraz optymalizacji organizacyjnej procesu budowlanego. Wyjaśnienia te pozostają jednak irrelewantne wobec istoty problemu. Okoliczności te mogą co najwyżej uzasadniać obniżenie kosztów jednostkowych wykonania robót, skrócenie czasu ich realizacji lub zmniejszenie liczby roboczogodzin, lecz w żaden sposób nie tłumaczą zmniejszenia samego zakresu ilościowego robót ziemnych wyrażonego w m³.

Nie sposób bowiem przyjąć, że zastosowanie wydajniejszego sprzętu lub technologii prowadzi do zmniejszenia objętości gruntu wymagającego usunięcia zgodnie z dokumentacją projektową. Kubatura wykopu pozostaje pochodną parametrów geometrycznych inwestycji i nie podlega „optymalizacji technologicznej”. Skoro Zamawiający określił konkretną powierzchnię robót oraz projektowaną grubość warstw do wykonania, to wykonawca – dla osiągnięcia wymaganego efektu rzeczowego – zobowiązany jest wykonać odpowiadającą im ilość robót ziemnych.

W konsekwencji przyjęcie przez Wykonawcę istotnie niższych ilości robót prowadzi do wniosku, że oferta obejmuje wykonanie zamówienia niezgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej, w szczególności w zakresie projektowanej głębokości korytowania oraz grubości warstw konstrukcyjnych. W praktyce oznacza to, że osiągnięcie parametrów wymaganych przez Zamawiającego przy zaoferowanym zakresie ilościowym robót nie zostało przez Wykonawcę wykazane. Należy przy tym podkreślić, że Wykonawca nie może – pod pozorem „optymalizacji” – samodzielnie redukować zakresu rzeczowego zamówienia określonego przez Zamawiającego. Wyjaśnienia złożone przez Polbud Polak Sp. z o.o. nie usuwają powstałych wątpliwości i nie wykazują zgodności oferty z warunkami zamówienia, lecz sprowadzają się wyłącznie do próby uzasadnienia niższych kosztów wykonania robót.

Okoliczności opisane w pkt 1.1-1.3 powyżej prowadzą do jednoznacznego wniosku, że oferta Polbud Polak Sp. z o.o. nie odpowiada warunkom zamówienia określonym w dokumentacji postępowania. Stwierdzone niezgodności dotyczą zarówno sposobu realizacji robót mostowych, parametrów technicznych warstw konstrukcyjnych, jak i zakresu robót ziemnych, a zatem elementów istotnych dla prawidłowego wykonania zamówienia.

W konsekwencji Zamawiający był zobowiązany do odrzucenia oferty Wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p., zaś zaniechanie tej czynności stanowi naruszenie zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania.

III.[Uzasadnienie zarzutu nr 2 – naruszenie przepisu art. 18 ust. 1 i 3 P.z.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k., art. 16 pkt 1-3 P.z.p.]

Zarzut zasługuje na uwzględnienie, albowiem Zamawiający zaniechał dokonania prawidłowej weryfikacji skuteczności zastrzeżenia przez Polbud Polak Sp. z o.o. dokumentów i informacji objętych pismem z dnia 29 maja 2026 r. jako tajemnicy przedsiębiorstwa, a następnie bezpodstawnie odmówił ich odtajnienia i udostępnienia pozostałym wykonawcom, pomimo niewykazania przez tego Wykonawcę przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 18 ust. 3 P.z.p. w celu skutecznego zastrzeżenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa wykonawca zobowiązany jest jednocześnie zastrzec i wykazać, że informacje te rzeczywiście stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Konieczność jednoczesnego zastrzeżenia i wykazania przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa podkreśla się konsekwentnie również w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. Dla przykładu, w wyroku z dnia 29 marca 2021 r. (KIO 720/21) Izba wskazała, że: „(...) dla skutecznego zastrzeżenia określonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa wykonawca zobowiązany jest: (i) zastrzec, które informacje podlegają ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa; (ii) wykazać spełnienie przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k.; (iii) przy czym obie te czynności powinny nastąpić - co do zasady - nie później niż w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu”.

Ze względu na fundamentalną i mającą pierwszeństwo zasadę jawności postępowania (art. 18 ust. 1 P.z.p.) Izba stoi jednoznacznie na stanowisku, że skuteczność zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa wymaga nie tylko ogólnego uzasadnienia, lecz także niebudzącego wątpliwości wykazania, że zastrzeżona informacja jest w swej istocie tajemnicą przedsiębiorstwa. Powyższe potwierdza m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 24.11.2023 r., sygn. akt XXIII Zs 102/23: „Sąd Okręgowy pragnie podkreślić, iż nie może budzić żadnych wątpliwości, że jedną z podstawowych zasad, jakimi kierować się musi zamawiający prowadzący postępowania o udzielenie zamówienia, jest jawność postępowania zawarta w art. 18 ust. 1 PZP. Zasada ta gwarantuje transparentność prowadzonego postępowania i pozwala na urzeczywistnienie innych fundamentalnych zasad obowiązujących w toku jego prowadzenia, tj. zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. (...) Zasada jawności postępowania ma dodatkowo służyć umożliwieniu samodzielnej kontroli przez

wykonawców pod kątem prawidłowości i zgodności z przepisami czynności podejmowanych przez zamawiającego."

Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 2 u.z.n.k., przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które nie są powszechnie znane albo łatwo dostępne dla osób zwykle zajmujących się tym rodzajem informacji, o ile przedsiębiorca podjął – przy zachowaniu należytej staranności – działania w celu utrzymania ich w poufności.

Oznacza to, że dla skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa konieczne jest łączne wykazanie wszystkich przesłanek ustawowych, tj.:

- (i) rodzaju informacji objętych ochroną i ich wartości gospodarczej;
- (ii) niepublicznego charakteru informacji;
- (iv) podjęcia rzeczywistych działań zmierzających do zachowania ich poufności.

W ocenie Odwołującego Polbud Polak Sp. z o.o. nie wykazał żadnej z ww. przesłanek w sposób wymagany przez ustawę i orzecznictwo.

1. Brak wykazania wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Polbud Polak Sp. z o.o. nie wykazał, aby dokumenty objęte zastrzeżeniem rzeczywiście posiadały konkretną, obiektywnie istniejącą wartość gospodarczą w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Poglobionej analizy sposobu skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w tym aspekcie dokonał Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 24.11.2023 r. w sprawie XXIII Zs 102/23: „(...) samo oświadczenie i deklaracja zastrzegającego w tym zakresie to zdecydowanie za mało, by uznać wymóg wykazania wartości gospodarczej lub charakteru informacji za spełniony. Zwłaszcza, że wartość gospodarcza musi mieć charakter obiektywny, oderwany od subiektywnej oceny i stanowiska zastrzegającego. (...) Wykonawca powinien zatem wykazać, że takie informacje mogą być dla wykonawcy źródłem jakichś zysków lub pozwalać mu na zaoszczędzenie określonych kosztów. Wartość tę należy omówić i wykazać w odniesieniu do każdej zastrzeganej informacji, a nie jedynie gołostłownie zapewnić, że zastrzegana informacja taką wartość posiada.” Tymczasem uzasadnienie Polbud Polak Sp. z o.o. sprowadza się niemal wyłącznie do hipotetycznych i spekulatywnych twierdzeń, że ujawnienie dokumentów „mogłoby” / „naraziłoby” / „ułatwiłoby”. W tym zakresie Wykonawca ograniczył się do ogólnych twierdzeń, wskazując m.in., że ujawnienie poszczególnych dokumentów miałoby odpowiednio:

- umożliwić konkurencji precyzyjne przewidywanie strategii cenowych Wykonawcy oraz pozbawić go możliwości wygrywania przyszłych zamówień,
- naruszyć stabilność pozycji negocjacyjnej Wykonawcy w regionie,
- doprowadzić do zdestabilizowania łańcucha dostaw,
- odsłonić przed konkurencją wewnętrzną strukturę kosztów oraz zagrozić stabilności finansowej ofert,
- obnażyć autorskie know-how Spółki i pozwolić konkurencji na bezkosztowe zoptymalizowanie własnych systemów wyceny,
- pozbawić Wykonawcę asymetrii informacyjnej na rynku lokalnym oraz ujawnić konkurencji progi rentowności,
- skutkować natychmiastowym zerwaniem relacji handlowych z kontrahentem oraz ujawnieniem przewagi zakupowej,
- zniweczyć wysiłek negocjacyjny i dać konkurencji gotowe, zoptymalizowane rozwiązania kosztowe,
- prowadzić do podkupowania kluczowych pracowników przez konkurencję.

Wszystkie powyższe sformułowania mają charakter całkowicie niezindywidualizowany, hipotetyczny i abstrakcyjny. Polbud Polak Sp. z o.o. nie wyjaśnił bowiem, w jaki konkretnie sposób konkurencja miałaby realnie wykorzystać te informacje ani dla czego ewentualne wykorzystanie miałoby rzeczywiście doprowadzić do wskazywanych konsekwencji gospodarczych. Są to wyłącznie deklaracje własne Wykonawcy, niepoparte jakimikolwiek konkretnymi argumentami lub dowodami. Nie sposób przy tym pominąć, że zdecydowana większość przytoczonych przez Polbud Polak Sp. z o.o. argumentów ma charakter czysto retoryczny i opiera się na konstrukcji potencjalnych, niezweryfikowanych zagrożeń, które mogłyby zostać podniesione praktycznie przez każdego wykonawcę w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Tym samym Wykonawca nie wykazał, w jaki konkretnie sposób każdy z zastrzeżonych dokumentów generuje wymierną korzyść ekonomiczną ani jaką konkretną wartość gospodarczą posiadają informacje objęte poszczególnymi załącznikami. Polbud Polak Sp. z o.o. nie przypisał również jakiejkolwiek mierzalnej wartości do konkretnych dokumentów. W szczególności wskazana w końcowej części uzasadnienia ogólna kwota rzekomej wartości gospodarczej na poziomie „około 200 tys. zł” oraz hipotetyczna możliwość utraty przychodów „powyżej 30 mln zł w skali 5 lat” ma charakter całkowicie arbitralny i nieweryfikowalny. Wykonawca nie wyjaśnił, z czego wartości te wynikają, których konkretnie dokumentów dotyczą, ani w jaki sposób zostały skalkulowane. Są to wyłącznie nieweryfikowalne twierdzenia własne wykonawcy, które nie pozwalają ani Zamawiającemu, ani pozostałym wykonawcom na dokonanie realnej oceny ekonomicznego znaczenia poszczególnych informacji. Jak trafnie wskazała Izba w wyroku z dnia 31.03.2026 r. (KIO 809/26), samo zadeklarowanie określonej kwoty, która ma wskazywać jaka jest wartość gospodarcza

zastrzeganych informacji, jest niewystarczające dla skutecznego wykazania tajemnicy przedsiębiorstwa, jeżeli wykonawca nie wykaże konkretnie, w jaki sposób ujawnienie informacji mogłoby negatywnie wpłynąć na jego przyszłą działalność oraz w jaki sposób konkurenci mieliby rzeczywiście wykorzystać te informacje. Jak trafnie wskazał Sąd Zamówień Publicznych w sprawie XXIII Zs 102/23: „Warunkiem sine qua non uznania danej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa jest wykazanie, że informacja taka posiada realną wartość gospodarczą. Zamawiający bowiem musi otrzymać odpowiedni zasób argumentacji tak, aby właściwie mógł ocenić ich znaczenie ekonomiczne. (...) Zastrzeżenie tajemnicy ma wskazywać, dlaczego informacja ma wartość gospodarczą, w jakim zakresie, który dokument, z czego się wywodzi.” Takiego wykazania w niniejszej sprawie zabrakło.

2. Brak wykazania niepublicznego charakteru informacji

Polbud Polak Sp. z o.o. nie wykazał również, aby informacje objęte zastrzeżeniem nie były powszechnie znane albo łatwo dostępne dla osób zwykle zajmujących się tym rodzajem informacji. W zakresie danej przesłanki Wykonawca poprzestał wyłącznie na lakonicznym oświadczeniu, iż „informacje zastrzeżone przez Wykonawcę nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji ani nie są łatwo dostępne dla takich osób”. Takie stwierdzenie stanowi jednak wyłącznie deklarację samego Wykonawcy i nie może zostać uznane za „wykazanie” w rozumieniu art. 18 ust. 3 P.z.p. Samo twierdzenie, że informacje „nie są publicznie dostępne”, nie spełnia bowiem wymogu ustawowego. Wykonawca nie skonkretyzował, które informacje są rzekomo niedostępne publicznie, dlaczego nie mogą zostać ustalone przez profesjonalnych uczestników rynku w ramach ich standardowej działalności gospodarczej, czy analogiczne dane nie funkcjonują w powszechnym obrocie gospodarczym, ani w jaki sposób konkurenci – jako profesjonalni uczestnicy rynku budowlanego - nie mogliby ustalić ich samodzielnie poprzez analizę rynku, zapytań ofertowych, relacji handlowych, rozeznania cenowego czy publicznie dostępnych źródeł informacji. W konsekwencji twierdzenie o niepublicznym charakterze danych pozostaje wyłącznie gołosłownym zapewnieniem Wykonawcy. Podkreślenia wymaga przy tym, że w realiach rynku budowlanego znaczna część informacji dotyczących cen materiałów, warunków dostaw, stawek rynkowych, potencjału technicznego, organizacji zaplecza czy modeli realizacji robót może zostać ustalona przez profesjonalnych uczestników rynku w sposób zgodny z prawem, w toku zwykłej, bieżącej działalności gospodarczej. Nie sposób zatem uznać za wystarczające samo twierdzenie, że dana informacja „nie jest powszechnie znana”, bez przedstawienia konkretnych okoliczności faktycznych i dowodów potwierdzających taki stan rzeczy.

3. Brak wykazania podjęcia rzeczywistych działań w celu zachowania poufności

Polbud Polak Sp. z o.o. nie wykazał również przesłanki podjęcia – przy zachowaniu należytej staranności – działań zmierzających do utrzymania informacji w poufności. Nieprzekonywujące pozostają twierdzenia Wykonawcy odnoszące się do rzekomego wdrożenia mechanizmów ochrony informacji. W uzasadnieniu zastrzeżenia Polbud wskazuje ogólnie, że:

- dostęp do danych ograniczony jest do określonej grupy pracowników,
- systemy informatyczne zabezpieczone są loginami i hasłami,
- funkcjonują procedury poufności,
- istnieje regulamin tajemnicy przedsiębiorstwa,
- pracownicy oraz kontrahenci zobowiązani są do zachowania poufności,
- stosowane są zabezpieczenia organizacyjne i techniczne mające chronić informacje przed nieuprawnionym dostępem.

Jednakże – ponownie – są to wyłącznie deklaracje, całkowicie nieoparte dowodami. Wykonawca nie przedłożył żadnego dokumentu, który potwierdzałby prawdziwość powyższych twierdzeń, co jest tym bardziej zastanawiające, skoro sam wskazuje, że takie mechanizmy funkcjonują w jego organizacji. W szczególności Polbud Polak Sp. z o.o. nie przedstawił wspomnianego regulaminu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, polityk bezpieczeństwa informacji lub polityk IT, wzorów bądź egzemplarzy umów o zachowaniu poufności (NDA), klauzul poufności zawartych w umowach z pracownikami lub kontrahentami, wewnętrznych procedur ograniczających dostęp do informacji, ani nawet wykazu osób uprawnionych do dostępu do danych objętych zastrzeżeniem. Brak jest również jakichkolwiek dowodów potwierdzających, że kontrahenci Polbud Polak Sp. z o.o. rzeczywiście traktują informacje handlowe jako poufne i zobowiązani są do zachowania ich w tajemnicy. Wykonawca nie wykazał, aby warunki handlowe, ceny, rabaty, zasady współpracy czy warunki logistyczne były objęte postanowieniami poufności lub ograniczeniami kontraktowymi po stronie dostawców i partnerów handlowych. Tymczasem, skoro Polbud Polak Sp. z o.o. twierdzi, że informacje te mają szczególnie wrażliwy charakter gospodarczy, to powinien wykazać nie tylko własną wolę ich ochrony, ale również rzeczywiste funkcjonowanie mechanizmów poufności po stronie podmiotów uczestniczących w wymianie gospodarczej. Nie wystarcza natomiast ogólne twierdzenie, że „spółka posiada procedury” lub że „pracownicy są zobowiązani do zachowania poufności”. W orzecznictwie Izby konsekwentnie wskazuje się, że samo powołanie się na istnienie polityki bezpieczeństwa, wewnętrznych procedur, klauzul poufności, ograniczeń dostępu czy zabezpieczeń organizacyjnych nie jest wystarczające, jeżeli wykonawca nie przedstawi dowodów pozwalających potwierdzić te twierdzenia (tak m.in. KIO z

27.07.2023 r., KIO 2000/23). Dla skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa konieczne jest bowiem wykazanie rzeczywistych, konkretnych i funkcjonujących mechanizmów ochrony odnoszących się właśnie do danych informacji.

Podobnie opis zabezpieczeń fizycznych, takich jak zamykanie serwerowni, monitoring budynku, ochrona obiektu czy zakaz korzystania z komputerów służbowych do celów prywatnych, ma charakter całkowicie ogólny i pozostaje irrelevantny dla oceny, czy konkretne informacje objęte ofertą były faktycznie chronione jako tajemnica przedsiębiorstwa. Nie sposób bowiem utożsamiać standardowych środków bezpieczeństwa przedsiębiorstwa z wykazaniem spełnienia przesłanki z art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

Ostatecznie zauważyć trzeba, że w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa Polbud Polak Sp. z o.o. przedstawił jedynie opis standardowego funkcjonowania przeciętnego przedsiębiorstwa, nie wykazując, że względem konkretnych dokumentów objętych zastrzeżeniem (załączników nr 2, 2a, 3, 4, 5, 6, 7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18) podejmowane były jakiegokolwiek działania mające na celu zachowanie ich poufności.

4. Brak dowodów na wykazanie przesłanek z art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że w niniejszej sprawie Polbud Polak Sp. z o.o. nie przedłożył jakiegokolwiek dowodu, który pozwalałby uznać, że informacje objęte zastrzeżeniem rzeczywiście spełniają przesłanki określone w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Brak ten ma charakter fundamentalny i – samodzielnie – prowadzi do wniosku o bezskuteczności dokonanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Obowiązek wykonawcy nie sprowadza się bowiem do przedstawienia narracyjnego uzasadnienia czy ogólnych twierdzeń o potencjalnym znaczeniu zastrzeganych informacji. Wykonawca zobowiązany jest przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa wykazać, a więc – zgodnie z ugruntowanym i jednolitym orzecznictwem – udowodnić. Jak wskazano m.in. w wyroku Izby z dnia 16 lutego 2018 r. (KIO 200/18): „Informacje przedłożone przez wykonawcę mogą pozostać niejawne tylko w takim zakresie, w jakim wykonawca wywiązał się z ciężaru wykazania ich niejawnego charakteru. Aby wykazać zasadność zastrzeżenia danych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, Przystępujący zobowiązany był wykazać łącznie wystąpienie przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Dla owego „wykazania” nie wystarczą same deklaracje. Wykonawca winien nie tylko wyjaśnić, ale także udowodnić ziszczenie się poszczególnych przesłanek warunkujących uznanie danej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa. Wbrew twierdzeniom Przystępującego „wykazanie”, o którym mowa w art. 8 ust. 3 p.z.p., oznacza udowodnienie. Pod pojęciem „wykazania” należy rozumieć nie tylko złożenie oświadczenia, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, ale również przedstawienie stosownych dowodów na jego potwierdzenie.” Stanowisko to pozostaje aktualne i znajduje pełne potwierdzenie również w orzecznictwie Sądu Zamówień Publicznych. Jak wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie – XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 24 listopada 2023 r. (XXIII Zs 102/23): „Nadto warto nadmienić, że obowiązek „wykazania” oznacza coś więcej aniżeli wyjaśnienie (uzasadnienie) przyczyn co do objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa. Za wykazanie nie może być uznane ogólne uzasadnienie, sprowadzając się de facto do przytoczenia jedynie elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, wynikającej z przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji bądź głoślowe zapewnienie, że zastrzegana informacja ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa oraz powoływanie się na bogate orzecznictwo Izby i sądów powszechnych dotyczące tej materii. Ocenie zamawiającego podlegać powinna również okoliczność, czy wykonawca zastrzegający dane informacje przedstawił dowody na potwierdzenie tez zawartych w uzasadnieniu zastrzeżenia.” Tymczasem w niniejszej sprawie Polbud Polak Sp. z o.o. nie przedłożył ani jednego dowodu na potwierdzenie swoich twierdzeń. Nie przedstawiono dowodów potwierdzających wartość gospodarczą danych informacji, ich niepubliczny charakter, rzeczywiste stosowanie mechanizmów ochrony poufności ani fakt, że kontrahenci Wykonawcy traktują dane handlowe jako poufne. Brak jest zatem w tej sprawie jakiegokolwiek materiału pozwalającego Zamawiającemu zweryfikować prawdziwość deklarowanych okoliczności.

W konsekwencji Zamawiający – wobec całkowitego braku materiału dowodowego – nie dysponował podstawami pozwalającymi na pozytywną weryfikację skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Akceptacja zastrzeżenia wyłącznie w oparciu o nieweryfikowalne twierdzenia samego Wykonawcy pozostaje sprzeczna zarówno z art. 18 ust. 3 P.z.p., jak i jednolitą linią orzeczniczą Izby oraz Sądu Zamówień Publicznych.

5. Naruszenie zasady jawności i pozbawienie wykonawców realnej kontroli czynności Zamawiającego

Skutkiem bezpodstawnego utrzymania przez Zamawiającego skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest faktyczne pozbawienie pozostałych wykonawców możliwości zweryfikowania prawidłowości czynności podjętych przez Zamawiającego. Nie może umknąć uwadze, że Zamawiający pismem z dnia 22 maja 2026 r. wezwał Polbud Polak Sp. z o.o. nie tylko do wyjaśnienia zaoferowanej ceny, ale również do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zgodności oferty z warunkami zamówienia. Oznacza to, że dokumenty przedłożone przez tego Wykonawcę w dniu 29 maja 2026 r. nie mają charakteru ubocznego, lecz stanowią istotę merytorycznej oceny oferty wykonawcy, obejmując zarówno wyjaśnienia dotyczące ceny, jak i dokumenty mające uzasadniać zgodność oferty z warunkami zamówienia. W

konsekwencji brak dostępu do tych dokumentów uniemożliwia wykonawcom skuteczną kontrolę:

- czy wyjaśnienia rzeczywiście usuwały wątpliwości Zamawiającego co do zgodności oferty z SWZ,
- czy przedstawione kalkulacje i dokumenty rzeczywiście uzasadniają poziom zaoferowanej ceny,
- czy Zamawiający nie zaakceptował oferty niezgodnej z warunkami zamówienia lub zawierającej elementy ceny nierealne ekonomicznie.

Akceptacja przez Zamawiającego ogólnikowego i niewyказanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa prowadzi zatem do faktycznego wyłączenia kontrolnej funkcji zasady jawności postępowania i pozbawia wykonawców realnej możliwości korzystania ze środków ochrony prawnej przewidzianych ustawą P.z.p., co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 18 ust. 1 P.z.p. oraz art. 16 pkt 1–2 P.z.p.

IV. Uzasadnienie zarzutu ewentualnego nr 3 – naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 6 oraz 16 pkt 1-2 P.z.p.

1. Ewentualny charakter zarzutu

Na wstępie wskazać należy, że niniejszy zarzut ma charakter ewentualny i został podniesiony wyłącznie z ostrożności procesowej, na wypadek nierozpoznania albo nieuwzględnienia przez Izbę zarzutu nr 2 dotyczącego zaniechania odtajnienia dokumentów zastrzeżonych przez Polbud Polak Sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa. Odwołujący podkreśla, że zarzut dotyczący rażąco niskiej ceny istotnych części składowych oferty został sformułowany w warunkach ograniczonego dostępu do dokumentów i informacji stanowiących podstawę wyjaśnień Wykonawcy. Z tego względu jego rozpoznanie powinno nastąpić wyłącznie w przypadku, gdyby Izba nie uwzględniła zarzutu dotyczącego naruszenia zasady jawności i uznała za skuteczne utrzymanie w poufności dokumentów objętych zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. W przypadku uwzględnienia zarzutu nr 2, tj. nakazania Zamawiającemu odtajnienia i udostępnienia dokumentów złożonych przez Polbud Polak Sp. z o.o. wraz z wyjaśnieniami z dnia 29 maja 2026 r., niniejszy zarzut ewentualny nie powinien podlegać rozpoznaniu. Uwzględnienie zarzutu dotyczącego odtajnienia dokumentów otwiera bowiem Odwołującemu możliwość pełnej, rzeczywistej i merytorycznej weryfikacji wyjaśnień ceny oraz dokumentów źródłowych, a następnie – w razie potwierdzenia podstaw – skorzystania z odrębnego środka ochrony prawnej w zakresie rażąco niskiej ceny. W wyroku z dnia 24.03.2023 r. (KIO 679/23) Izba trafnie wskazała, że: „Oczywistym jest, że zarzuty konstruowane w oparciu jedynie o własne przypuszczenia z uwagi na brak dostępu do dokumentów objętych tajemnicą przedsiębiorstwa nie będą realizować w sposób pełny uprawnienia wykonawcy do skorzystania ze środków ochrony prawnej.”

Powyższe stanowisko ma bezpośrednie znaczenie w niniejszej sprawie. Skoro bowiem Odwołujący kwestionuje skuteczność zastrzeżenia dokumentów jako tajemnicy przedsiębiorstwa i domaga się ich odtajnienia, to dopiero po uzyskaniu dostępu do tych dokumentów będzie możliwe przeprowadzenie pełnej analizy wyjaśnień Polbud Polak Sp. z o.o. w zakresie ceny oraz jej istotnych części składowych. Prawdopodobność takiego sposobu procedowania została potwierdzona również w wyroku Izby w sprawie KIO 3960/24, w którym Izba nie rozpoznała zarzutu dotyczącego rażąco niskiej ceny, albowiem – zgodnie z uzasadnieniem odwołania – był to zarzut ewentualny postawiony przez odwołującego z ostrożności, jedynie na wypadek nieuwzględnienia zarzutu dotyczącego tajemnicy przedsiębiorstwa. W konsekwencji Izba nie badała również dowodów dotyczących rażąco niskiej ceny. Co istotne, w sprawie tej Izba jednoznacznie nie podzieliła argumentacji przystępującego, jakoby stanowisko odwołującego formułującego zarzut ewentualny było niejasne albo wymagało rozpoznania zarzutu ewentualnego bądź jego wycofania. Izba wskazała bowiem, że stawianie zarzutów ewentualnych jest znaną i dopuszczalną praktyką procesową, której skutkiem jest nierozpoznawanie przez Izbę zarzutów ewentualnych w przypadku uwzględnienia zarzutu głównego. W powyższym zakresie Izba odwołała się także do wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1.10.2021 r., sygn. akt XXIII Zs 53/21.

W konsekwencji Odwołujący wnosi, aby Izba rozpoznała niniejszy zarzut wyłącznie w przypadku nierozpoznania albo nieuwzględnienia zarzutu nr 2 dotyczącego zaniechania odtajnienia dokumentów. W przypadku uwzględnienia zarzutu nr 2 niniejszy zarzut ewentualny powinien pozostać poza zakresem rozpoznania Izby.

Odwołujący wskazuje zatem, że – na podstawie treści wezwania Zamawiającego, ujawnionych fragmentów wyjaśnień Polbud Polak Sp. z o.o. oraz analizy kosztorysowej – już na obecnym etapie istnieją podstawy do stwierdzenia, że Wykonawca nie wykazał, aby istotne części składowe jego ceny nie miały charakteru rażąco niskiego. Jednocześnie, z uwagi na brak dostępu do pełnej treści wyjaśnień oraz dokumentów źródłowych objętych zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa, przedstawiona argumentacja ma charakter niepełny, zaś ostateczne określenie skali i zakresu nieprawidłowości możliwe będzie dopiero po przeprowadzeniu pełnej analizy dokumentów – po ich odtajnieniu i udostępnieniu Odwołującemu.

2. Domniemanie rażąco niskiej ceny

Podkreślenia wymaga także, że skierowanie przez Zamawiającego do Polbud Polak Sp. z o.o. wezwania z dnia 22 maja 2026 r. w trybie art. 224 ust. 1 P.z.p. stworzyło ustawowe domniemanie, że cena lub jej istotne części składowe będą uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentacji. Od tego

momentu ciężar dowodu spoczywał wyłącznie na Wykonawcy. Jak wskazała Izba w wyroku z dnia 20.08.2021 r. (KIO 2249/21): „W sytuacji, gdy zaistnieją przesłanki do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 lub 2 p.z.p., wykonawca został ustawowo zobowiązany do wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zwrócenie się przez zamawiającego do wykonawcy o złożenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny oznacza obciążenie wykonawcy ciężarem dowodu w zakresie wykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Na powyższe wskazuje wprost art. 224 ust. 5 p.z.p. Wyjaśnienia wykonawcy co do zasady muszą być konkretne, wyczerpujące, odpowiednio umotywowane, rzeczywiście uzasadniające podaną w ofercie cenę, wykazujące, że możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za zaproponowaną cenę”.

Polbud Polak Sp. z o.o. nie sprostął temu obowiązкови.

3. Sporne pozycje stanowią istotne części składowe ceny

Nie ulega wątpliwości, że pozycje objęte wezwaniem Zamawiającego z dnia 22.05.2026 r. stanowią istotne części składowe ceny oferty w rozumieniu art. 224 ust. 1 P.z.p. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że już sama czynność skierowania przez Zamawiającego wezwania do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 P.z.p. przesądza, iż Zamawiający powziął uzasadnione wątpliwości co do realności kalkulacji wskazanych pozycji kosztorysowych i uznał je za relewantne z punktu widzenia możliwości wykonania zamówienia zgodnie z dokumentacją zamówienia. Ponadto, w treści wezwania Zamawiający wprost wskazał, że wątpliwości dotyczą pozycji odnoszących się m.in. do konstrukcji stalowej, warstw konstrukcyjnych, podbudowy, nawierzchni oraz wyposażenia ścieżki, podkreślając jednocześnie, iż: „Są to elementy mające bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa, trwałości, zgodności technicznej i kompletności przedmiotu zamówienia.”

Stanowisko Zamawiającego pozostaje w pełni uzasadnione, albowiem pozycje objęte wezwaniem dotyczą kluczowych technologicznie komponentów inwestycji, warunkujących możliwość prawidłowego wykonania całego zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową i wymaganiami technicznymi. Jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie pojęcia „istotnej części składowej ceny”, w tym m.in. w wyroku z dnia 15.01.2025 r. (KIO 4805/24): „Istotna część składowa ceny musi zatem być na tyle znacząca, aby udzielone co do niej wyjaśnienia mogły potencjalnie dać odpowiedź czy cena całkowita oferty lub jej koszt zostały ustalone na rażąco niskim poziomie. W zależności od przedmiotu zamówienia może chodzić o znaczący udział w wartości przedmiotu zamówienia lub istotne znaczenie dla wykonania całego zamówienia tej części przedmiotu zamówienia, której dotyczy dana część składowa ceny lub kosztu.”

W realiach niniejszego postępowania mamy do czynienia przede wszystkim właśnie z tym drugim przypadkiem – tj. pozycjami mającymi istotne znaczenie dla wykonania całego zamówienia, niezależnie od ich procentowego udziału w wartości oferty. W szczególności:

1)poz. 93–95, 97, 98 i 101 - obejmują zasadnicze warstwy konstrukcyjne projektowanej ścieżki, tj. warstwy podsypki piaskowej, podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni asfaltowej. Są to elementy bezpośrednio determinujące nośność konstrukcji, trwałość obiektu, odporność na obciążenia eksploatacyjne, prawidłowe odwodnienie oraz zachowanie wymaganych parametrów technicznych. Nieprawidłowe wykonanie tych warstw – w szczególności zastosowanie zbyt małych ilości materiałów lub wykonanie warstw o grubości niższej niż wymagana dokumentacją projektową – prowadziłyby do powstania wad konstrukcyjnych skutkujących obniżeniem trwałości obiektu, utratą parametrów użytkowych, deformacjami nawierzchni, a w konsekwencji brakiem możliwości uznania robót za wykonane zgodnie z projektem i wymaganiami Zamawiającego;

2)poz. 87–88 - dotyczą podstawowego zakresu robót ziemnych, w tym wykonania wykopów oraz transportu urobku. Roboty te stanowią etap pierwotny i warunkujący realizację wszystkich dalszych prac budowlanych, w szczególności wykonanie warstw konstrukcyjnych ścieżki i elementów infrastruktury towarzyszącej. Bez prawidłowego wykonania robót ziemnych zgodnie z dokumentacją projektową obiektywnie niemożliwe pozostaje osiągnięcie wymaganych rzędnych terenu, geometrii projektowanych elementów oraz parametrów konstrukcyjnych dalszych warstw technologicznych;

3)poz. 18, 68, 127 i 128 - odnoszą się natomiast do elementów konstrukcyjnych i bezpieczeństwa obiektu mostowego, obejmujących m.in. konstrukcję żelbetową, elementy wyposażenia mostu oraz balustrady ochronne. Pozycje te mają charakter obligatoryjny i pozostają bezpośrednio związane zarówno z bezpieczeństwem użytkowników, jak i możliwością dopuszczenia obiektu do użytkowania. Ich niewykonanie, wykonanie w ograniczonym zakresie albo zastosowanie rozwiązań niespełniających parametrów projektowych prowadziłyby do niekompletności przedmiotu zamówienia oraz uniemożliwiałoby prawidłowy odbiór inwestycji.

Są to zatem pozycje posiadające nie tylko istotny wymiar ekonomiczny, lecz przede wszystkim fundamentalne znaczenie funkcjonalne i technologiczne dla całej inwestycji, gdyż determinują możliwość wykonania zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową, uzyskania wymaganych parametrów technicznych, bezpieczeństwa użytkowania oraz trwałości obiektu.

Ich niedoszacowanie nie może być traktowane jako marginalna nieścisłość kosztorysowa, lecz potencjalnie wpływa na

możliwość rzeczywistego i prawidłowego wykonania całego przedmiotu zamówienia, a tym samym na ocenę czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 8 P.z.p.

4. Brak wykazania realności wykonania robót objętych poz. 87–88, 93–98 i 101 za zaoferowaną cenę

W ocenie Odwołującego Polbud Polak Sp. z o.o. nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny w zakresie pozycji 87–88, 93–98 i 101, albowiem nie wykazał, że za przyjęte w ofercie kwoty możliwe będzie rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej i warunkami zamówienia. W tym miejscu Odwołujący wskazuje, że szczegółowa analiza niezgodności oferty z warunkami zamówienia w odniesieniu do ww. pozycji została przedstawiona już w Rozdziale II uzasadnienia odwołania, wobec czego brak jest potrzeby jej ponownego szczegółowego powielania. W szczególności wykazano tam, że kosztorys ofertowy Polbud Polak Sp. z o.o. oparty został na zaniżonych założeniach ilościowych, nieodpowiadających rzeczywistym parametrom technicznym wynikającym z dokumentacji projektowej – zarówno w zakresie robót ziemnych, jak i warstw konstrukcyjnych ścieżki.

Powyższe ustalenia pozostają jednak równie doniosłe na gruncie zarzutu dotyczącego rażąco niskiej ceny, gdyż niedoszacowanie zakresu rzeczowego robót w sposób bezpośredni i nieuchronny przekłada się na niedoszacowanie ceny ich wykonania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że cena robót budowlanych stanowi funkcję przyjętych ilości robót, materiałów, robocizny i sprzętu. Jeżeli wykonawca kalkuluje wykonanie warstw konstrukcyjnych przy założeniu ilości materiałów odpowiadających warstwom cieńszymi niż wymagane dokumentacją projektową albo przyjmuje zaniżoną kubaturę robót ziemnych i transportu urobku, to konsekwencją matematyczną i ekonomiczną takiego założenia jest odpowiednio niższa kalkulacja ceny tych robót. Innymi słowy – jeżeli kosztorys ofertowy nie obejmuje rzeczywistych ilości materiałowych lub rzeczowych koniecznych do wykonania zamówienia zgodnie z projektem, to zaoferowana cena nie odzwierciedla kosztów wykonania rzeczywistego zakresu zamówienia, lecz koszt wykonania zakresu ograniczonego lub technologicznie niepełnego, a tym samym nie daje gwarancji należytego wykonania tej części zamówienia.

W odniesieniu do poz. 93–95, 97, 98 i 101 Odwołujący wykazał już szczegółowo, że Wykonawca przyjął ilości materiałów odpowiadające warstwom istotnie odbiegającym od wymaganych parametrów projektowych, w szczególności w zakresie podsypki piaskowej, podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni asfaltowej. Również w zakresie poz. 87–88 dotyczących robót ziemnych i wywozu urobku przyjęte wartości nie odpowiadają zakresowi wynikającemu z dokumentacji projektowej.

W odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ust. 1 P.z.p. Wykonawca nie przedstawił jednak wyjaśnień pozwalających uznać, że stwierdzone niedoszacowania pozostają ekonomicznie neutralne albo że – mimo przyjęcia zaniżonych ilości robót – rzeczywiste wykonanie pełnego zakresu zamówienia będzie możliwe za zaoferowaną cenę.

Przeciwnie – Polbud Polak Sp. z o.o. zasadniczo ograniczył się do twierdzeń, że kosztorys ofertowy ma charakter wyłącznie „pomocniczy”, ewentualne rozbieżności w pozycjach kosztorysowych pozostają irrelewantne wobec ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, natomiast wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową ma zostać zabezpieczone przez „globalną cenę” oferty.

Argumentacja ta nie może zostać uznana za wystarczającą dla obalenia domniemania rażąco niskiej ceny. Po pierwsze, choć Zamawiający rzeczywiście wskazał w SWZ, że kosztorys ofertowy i przedmiar robót mają charakter pomocniczy, to jednocześnie jednoznacznie zastrzegł, iż „podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa” (Rozdz. III ust. 6 pkt 3 SWZ). Oznacza to, że wykonawca miał obowiązek skalkulować ofertę zgodnie z rzeczywistymi parametrami projektowymi, a nie w oparciu o standardowe normatywy KNR nieuwzględniające wymaganych grubości warstw czy rzeczywistych kubatur robót ziemnych. Pomocniczy charakter przedmiaru nie oznacza bowiem dowolności kalkulacyjnej ani możliwości abstrahowania od dokumentacji technicznej. Wręcz przeciwnie – oznacza obowiązek profesjonalnej weryfikacji ilości robót wynikających z projektu i samodzielnego przyjęcia prawidłowych założeń kosztowych. Po drugie, sama konstrukcja SWZ przeczy twierdzeniu, jakoby kosztorys ofertowy miał wyłącznie charakter „poglądowy” lub całkowicie irrelevantny. Zamawiający wymagał bowiem załączenia do oferty kosztorysu szczegółowego sporządzonego metodą szczegółową, obejmującego m.in. obmiary, nakłady, ilości materiałów, zestawienia robocizny i sprzętu, ceny jednostkowe oraz wartość poszczególnych robót – pod rygorem odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia (Rozdz. III ust. 7.2 SWZ). Tym samym kosztorys ofertowy stanowił realną prezentację przyjętej przez wykonawcę kalkulacji ekonomicznej i technologicznej wykonania zamówienia, a nie dokument pozbawiony znaczenia merytorycznego. Po trzecie, Polbud Polak Sp. z o.o. błędnie utożsamia ryczałtowy charakter wynagrodzenia z możliwością dowolnego zaniżania zakresu rzeczowego robót w kosztorysie ofertowym. Wynagrodzenie ryczałtowe niewątpliwie oznacza przejęcie przez wykonawcę ryzyka ilościowego na etapie realizacji umowy, jednak nie eliminuje obowiązku wykazania – na etapie badania oferty – że zaoferowana cena umożliwia rzeczywiste wykonanie pełnego zakresu zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową.

Nie można skutecznie obalić domniemania rażąco niskiej ceny wyłącznie deklaratywnym zapewnieniem, że roboty zostaną wykonane zgodnie z projektem, jeżeli jednocześnie kosztorys ofertowy oraz przyjęte ilości materiałowe matematycznie wskazują na brak realności wykonania robót w wymaganym zakresie. Samo powołanie się na „globalną

cenę" oferty nie zastępuje bowiem obowiązku przedstawienia konkretnych, weryfikowalnych wyjaśnień oraz dowodów wykazujących, że przyjęte zaniżone ilości materiałów nie wpływają na możliwość prawidłowego wykonania zamówienia. W szczególności Wykonawca nie wykazał – ani szczegółowymi obliczeniami, ani dokumentami źródłowymi – z jakich konkretnie pozycji kosztowych miałyby wynikać pokrycie niedoborów materiałowych lub rzeczowych, w jaki sposób skompensowane zostałyby oczywiste różnice ilościowe ani z jakich przyczyn możliwe miałyby być wykonanie wymaganych warstw konstrukcyjnych i robót ziemnych przy przyjętych wartościach kosztorysowych. Skoro zatem Wykonawca nie wykazał, że przyjęte założenia kosztowe pozwalają na wykonanie rzeczywistego zakresu robót wynikającego z dokumentacji projektowej, a jednocześnie nie usunął zasadniczych wątpliwości Zamawiającego dotyczących realności kalkulacji spornej części oferty, należy uznać, że nie sprostął obowiązkowi wynikającemu z art. 224 ust. 5 P.z.p., co obligowało Zamawiającego do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 P.z.p.

5. Brak wykazania realności wykonania robót objętych poz. 18, 68, 127 i 128 za zaoferowaną cenę

Odwolujący podtrzymuje stanowisko, że kalkulacja pozycji 18, 68, 127 i 128 nosi cechy istotnego niedoszacowania, a przedstawione przez Polbud Polak Sp. z o.o. wyjaśnienia nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 5 P.z.p. W dalszym ciągu istnieją bowiem uzasadnione i niewyjaśnione wątpliwości, czy za przyjęte ceny jednostkowe możliwe jest rzeczywiste wykonanie przedmiotowych robót zgodnie z dokumentacją projektową, wymaganiami technicznymi oraz standardami jakości wymaganymi dla obiektu mostowego.

Poz. 18 – mieszanka betonowa

W odniesieniu do pozycji nr 18 Wykonawca przyjął cenę mieszanki betonowej na poziomie 199,28 zł/m³, co istotnie odbiega od aktualnych poziomów rynkowych dla betonu przewidzianego do realizacji tego rodzaju robót.

Odwolujący podkreśla, że w dokumentacji projektowej przewidziano zastosowanie betonu klasy C35/45, podczas gdy ceny rynkowe tego rodzaju mieszanki – nawet przy uwzględnieniu dużej skali zamówień i rabatów producenckich – kształtują się aktualnie na poziomie około 480 zł/m³, a więc znacząco wyższym niż przyjęty przez Polbud Polak Sp. z o.o. poziom wyceny.

dowód: - oferta Concret Beton na 2026 r.;

Tymczasem wyjaśnienia Wykonawcy nie usuwają powyższych wątpliwości. Polbud Polak Sp. z o.o. zasadniczo ograniczył się bowiem do twierdzenia, że jako podmiot posiadający własny węzeł betoniarski oraz zawarte umowy handlowe z dostawcami cementu jest w stanie produkować beton po kosztach niższych od cen rynkowych stosowanych przez komercyjne betoniarnie. Argumentacja ta pozostaje niewystarczająca. W pierwszej kolejności wskazać należy, że sam fakt posiadania węzła betoniarskiego ani certyfikatu Zakładowej Kontroli Produkcji nie przesądza jeszcze o możliwości samodzielnej produkcji betonu klasy wymaganej dokumentacją projektową, tj. C35/45. Co istotne, załączona przez Wykonawcę deklaracja zgodności odnosi się do betonu klasy C8/10, która pozostaje irrelevantna z punktu widzenia przedmiotu niniejszego zamówienia i nie potwierdza zdolności produkcyjnych w zakresie klasy betonu faktycznie wymaganej dla robót mostowych. Wykonawca nie przedstawił natomiast deklaracji właściwości użytkowych lub deklaracji zgodności dla betonu C35/45, aktualnych wyników badań laboratoryjnych tej klasy betonu, dokumentów potwierdzających rzeczywistą produkcję tej klasy mieszanki czy dowodów potwierdzających, że węzeł betoniarski Polbud Polak Sp. z o.o. posiada techniczne możliwości produkcji betonu o wymaganych parametrach wytrzymałościowych. Sam certyfikat Zakładowej Kontroli Produkcji nie przesądza bowiem o zakresie klas betonów rzeczywiście produkowanych przez dany podmiot ani o ekonomicznej realności przyjętej kalkulacji cenowej. Jednocześnie nawet przy założeniu, że Polbud Polak Sp. z o.o. dysponuje własnym zapleczem produkcyjnym, Wykonawca nie wykazał w sposób konkretny i weryfikowalny, w jaki sposób możliwe jest osiągnięcie ceny 199,28 zł/m³, skoro poziom cen rynkowych surowców oraz samej produkcji betonu klasy C35/45 pozostaje istotnie wyższy. Odwołanie się do poufnej kalkulacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa nie może zastępować obowiązku wykazania realności ceny. W konsekwencji uznawać należy, że Polbud Polak Sp. z o.o. nie wykazał, że przyjęta wycena betonu pozwala na rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i wymaganiami jakościowymi przewidzianymi dla obiektu mostowego.

Poz. 68, 127 i 128 – poręcze mostowe i balustrady stalowe

Również w odniesieniu do pozycji 68, 127 i 128 wyjaśnienia Wykonawcy nie usuwają wątpliwości dotyczących realności kalkulacji ceny. Wykonawca przyjął bowiem dla balustrad i poręczy stalowych jednolitą cenę jednostkową na poziomie 149,97 zł/mb (cena Polbud to 22 200,00 zł netto + 12 % zysku, co daje 24640,00 zł netto/ 37 mb), podczas gdy orientacyjny poziom rynkowy dla wykonania i montażu tego rodzaju elementów – obejmujący materiał, prefabrykację, zabezpieczenie antykorozyjne, transport, montaż, zakotwienie i pozostałe roboty towarzyszące – kształtuje się zasadniczo na poziomie około 500 zł/mb, natomiast w odniesieniu do poręczy mostowych nawet 1 000–1 700 zł/mb.

dowód:

-przykładowa oferta dotycząca poręczy mostowych;

-oferta Walkowiak s.j. dotycząca balustrad (oferta na kwotę 64 850 zł netto / 37mb = 1 752,70 zł/mb);

Już sama skala rozbieżności pomiędzy wyceną Wykonawcy a realnymi kosztami rynkowymi prowadzi do powstania uzasadnionych wątpliwości co do możliwości wykonania tych elementów zgodnie z dokumentacją projektową. Polbud Polak Sp. z o.o. wyjaśnia przy tym, że zastosowanie jednolitej stawki wynika z przyjętej „strategii zakupowej”, hurtowych zakupów oraz ujednolicenia stawki ryczałtowej dla elementów o zbliżonych parametrach. Wyjaśnienia te pozostają jednak dalece niewystarczające. Po pierwsze, samo ogólne powołanie się na „zakupy hurtowe” nie stanowi wykazania realności ceny w rozumieniu art. 224 ust. 5 P.z.p. Wykonawca nie przedstawił bowiem żadnej jawnej, konkretnej oferty handlowej potwierdzającej możliwość wykonania balustrad i poręczy w zaoferowanej cenie jednostkowej.

Dalej, nie sposób zaakceptować argumentacji sprowadzającej się do twierdzenia, że różnica wysokości balustrad wynosząca 10 cm uzasadnia zastosowanie identycznej ceny jednostkowej. Nawet pozornie niewielka różnica wymiarów przekłada się bowiem na większe zużycie materiału, zakres prefabrykacji, spawania, zabezpieczenia antykorozyjnego oraz montażu. Zasadnym pozostaje zatem oczekiwanie, że elementy stalowe o różnych parametrach geometrycznych będą różnić się również kosztem wykonania. Przyjęcie przez Wykonawcę identycznej ceny jednostkowej dla balustrad o różnych wysokościach stanowi więc dodatkową okoliczność podważającą rzetelność przedstawionej kalkulacji, zwłaszcza wobec braku jakichkolwiek szczegółowych wyliczeń lub ofert handlowych potwierdzających realność przyjętej wyceny. Wykonawca całkowicie pomija także okoliczność, że balustrady i poręcze mostowe objęte zamówieniem nie stanowią standardowych elementów ogrodzeniowych, lecz muszą zostać wykonane zgodnie ze standardem właściwym dla konstrukcji mostowych, z uwzględnieniem wymogów dokumentacji projektowej, wymaganego zabezpieczenia antykorozyjnego, parametrów wytrzymałościowych oraz technologii montażu właściwej dla obiektu mostowego. Tym samym nie sposób uznać, że cena na poziomie 149,97 zł/mb odpowiada rzeczywistemu kosztowi wykonania takich elementów zgodnie z dokumentacją.

Całkowicie irrelevantne pozostają przy tym twierdzenia dotyczące „korzystnych cen paliwa” czy hurtowej umowy transportowej. Koszt paliwa stanowi jedynie marginalny element składowy wartości tego rodzaju robót i nie tłumaczy kilkukrotnej różnicy pomiędzy wyceną przyjętą przez Polbud Polak Sp. z o.o. a poziomem rynkowym.

W konsekwencji także w zakresie pozycji 68, 127 i 128 Wykonawca nie wykazał, że zaoferowana cena pozwala na realne wykonanie wymaganych elementów zgodnie z dokumentacją projektową i standardami technicznymi właściwymi dla obiektu mostowego.

Skoro zatem Wykonawca nie przedstawił konkretnych, weryfikowalnych i popartych dowodami wyjaśnień pozwalających uznać, że wskazane istotne części składowe ceny zostały skalkulowane na poziomie umożliwiającym rzeczywiste wykonanie zamówienia, należy uznać, że nie sprostął obowiązkowi wynikającemu z art. 224 ust. 5 P.z.p., co skutkowało powinno odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 P.z.p.

Zaniechanie odrzucenia oferty Polbud Polak Sp. z o.o. pomimo niewykazania realności istotnych części składowych ceny prowadziło również do naruszenia podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości postępowania, wyrażonych w art. 16 pkt 1–3 P.z.p. Niedopuszczalne pozostaje bowiem przyznanie wykonawcy przewagi konkurencyjnej poprzez tolerowanie niewiarygodnej lub niewykazanej kalkulacji ceny, podczas gdy pozostali wykonawcy byli zobowiązani do rzetelnego skalkulowania kosztów wykonania zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową i wymaganiami Zamawiającego.

V. Uzasadnienie zarzutu nr 4 – art. 239 ust. 1 i 2 P.z.p.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 P.z.p. ma charakter wynikowy i następczy względem zarzutów opisanych w pkt 1–3 odwołania, albowiem jego zasadność pozostaje bezpośrednio uzależniona od uwzględnienia wcześniejszych naruszeń dotyczących niezgodności oferty z warunkami zamówienia, zaniechania prawidłowej weryfikacji skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa oraz – ewentualnie – zaniechania odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę. Jak szczegółowo wykazano w uzasadnieniu zarzutu nr 1, oferta Polbud Polak Sp. z o.o. pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia, a tym samym podlegała obligatoryjnemu odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p. Niezgodności te dotyczą przy tym elementów mających fundamentalne znaczenie dla realizacji zamówienia, w tym sposobu wykonania konstrukcji stalowej pomostu, parametrów technicznych warstw konstrukcyjnych oraz zakresu robót ziemnych.

Niezależnie od powyższego, jak wskazano w ramach zarzutu ewentualnego nr 3, oferta Polbud Polak Sp. z o.o. budzi również istotne i niewyjaśnione wątpliwości w zakresie realności wyceny istotnych części składowych ceny, co – wobec niesprostania przez Wykonawcę obowiązkowi wynikającemu z art. 224 ust. 5 P.z.p. – powinno prowadzić do odrzucenia oferty również na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 P.z.p.

Ponadto Zamawiający nie dokonał prawidłowej weryfikacji skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Polbud Polak Sp. z o.o., bezpodstawnie odmawiając odtajnienia dokumentów mających kluczowe znaczenie dla oceny zgodności oferty z warunkami zamówienia oraz prawidłowości wyjaśnień dotyczących ceny. Działanie to naruszyło zasadę jawności postępowania i uniemożliwiło wykonawcom realną kontrolę prawidłowości czynności Zamawiającego.

W konsekwencji Zamawiający dokonał wyboru oferty, która – wobec stwierdzonych wad i naruszeń opisanych w

zarzutach nr 1–3 – nie powinna podlegać dalszej ocenie w ramach kryteriów oceny ofert. Oznacza to, że wybór oferty Polbud Polak Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej został dokonany z naruszeniem art. 239 ust. 1 i 2 P.z.p., albowiem nie doszło do wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu i ocenionych zgodnie z wymaganiami ustawy. W rezultacie wskazane naruszenia miały bezpośredni wpływ na wynik postępowania, gdyż po wyeliminowaniu oferty Polbud Polak Sp. z o.o. oferta Odwołującego zostałaby sklasyfikowana najwyżej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie Zamawiającego w piśmie z 19.06.2026 r. zgłosił wykonawca: POLBUD POLAK z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Mogilnie, który podał: (...) Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut 1 – niezgodność z warunkami zamówienia

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z 16 pkt 1-2 P.z.p. poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty Przystępującego, pomimo że treść tej oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w dokumentach zamówienia.

Odrzucenie oferty Przystępującego z powodu rzekomych niezgodności z warunkami zamówienia naruszałoby art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, jak i ogólne zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji. O niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia można mówić wyłącznie wtedy, gdy oferowane przez wykonawcę świadczenie w warstwie merytorycznej nie odpowiada wymaganiom określonym w dokumentach zamówienia. W przypadku ceny ryczałtowej merytoryczna treść oferty (oświadczenie woli w rozumieniu art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego) wyczerpuje się w podanej globalnej kwocie za realizację całego przedmiotu zamówienia oraz deklaracji wykonania go zgodnie z dokumentacją projektową.

O tym, czy rozbieżność w kosztorysie ofertowym rodzi skutek w postaci niezgodności oferty z warunkami zamówienia, decydują postanowienia SWZ (sposób określenia roli kosztorysu, związanie zakresu robót opisem kosztorysowym). Tymczasem, w SWZ kosztorys nie współkształtuje treści oferty sensu stricto, lecz stanowi jedynie dokument techniczny obrazujący wewnętrzną strukturę kalkulacji tej ceny. Takie twierdzenie znajduje silne potwierdzenie w treści dokumentacji zamówienia, która, jak podkreślamy, nie zawiera zakazu dokonywania zmian w kosztorysie w stosunku do przedmiaru ani tym bardziej nie nakłada na wykonawcę sankcji w postaci odrzucenia jego oferty w przypadku jakichkolwiek rozbieżności z przedmiarem. Co więcej, Zamawiający określił w warunkach zamówienia, że kosztorys składany na etapie ofertowania nie ma charakteru ostatecznego. Zgodnie z § 4 ust. 7 projektowanych postanowień umowy, w przypadku zgłoszenia przez Zamawiającego uwag lub zastrzeżeń do kosztorysu ofertowego szczegółowego, Wykonawca ma obowiązek skorygować go i dostarczyć nową wersję w terminie 2 dni roboczych. Dopiero wersja poprawiona i zaakceptowana staje się integralną częścią umowy (§ 4 ust. 8 PPU). Powyższe jednoznacznie wskazuje, że kosztorys ma charakter w pełni pomocniczy, a jego treść składana wraz z ofertą nie ma cech ostatecznego dokumentu kształtującego obowiązki Wykonawcy. W takim modelu przesunięto moment „ostatecznego” ukształtowania kosztorysu na etap po wyborze oferty, więc ocena zgodności oferty z SWZ oraz realności ceny nie może być oparta na szczegółach tego dokumentu, lecz na cenie globalnej i zobowiązaniu do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem.

W omawianym postępowaniu kosztorys złożony z ofertą nie jest dokumentem ostatecznie kształtującym zobowiązanie wykonawcy – jest dokładnie tym, co sądy określają jako „orientacyjny preliminarz”, który z założenia podlega zmianom na etapie realizacji umowy.

Takie, a nie inne ukształtowanie charakteru kosztorysu w dokumentacji postępowania jednoznacznie świadczy o tym, że ewentualne rozbieżności w jego treści nie mogą powodować odrzucenia oferty, jeśli wykonawca zaoferował realizację w ramach ceny wykonanie zakresu określonego przez Zamawiającego w SWZ.

Zarzut 1a - zaoferowanie realizacji robót objętych poz. 36 kosztorysu ofertowego w sposób sprzeczny z wymaganiami STWiOR dotyczącymi wykonania i montażu stalowych konstrukcji mostowych

W pierwszej kolejności nie sposób nie podkreślić, że Odwołujący sam w swoim odwołaniu przyznaje, że w zakresie wykonania i montażu konstrukcji będzie korzystał z podwykonawstwa, podczas gdy w swojej ofercie nie zadeklarował udziału podwykonawców. Oznaczałoby to, że uwzględnienie zarzutu nr 1a musiałoby skutkować również odrzuceniem jego oferty. Sam zarzut jest również bezpodstawny. O niezgodności oferty z treścią SWZ można mówić w razie dającej się stwierdzić niezgodności pomiędzy ofertą a konkretnym pkt dokumentów zamówienia. Tymczasem Zamawiający nie wymagał w SWZ przedstawienia żadnych dokumentów (ani podmiotowych, ani przedmiotowych środków dowodowych) na wykazanie zgodności z pkt 5.1.1. dokumentu ST9.0. Nie można wywodzić niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia z informacji, która w ofercie w ogóle nie musiała się znaleźć.

W szczególności:

- Zamawiający w Rozdziale VII SWZ (Warunki udziału w postępowaniu) nie wymagał od wykonawców posiadania

Świadectwa Komisji Kwalifikacyjnej Ministerstwa Transportu na etapie składania ofert. Weryfikacji podlegało jedynie ogólne doświadczenie i kadra. Uwzględnienie zarzutu Odwołującego oznaczałoby wprowadzenie na etapie oceny ofert wymagania podmiotowego, które nie znajdowało się w dokumentacji przetargowej. Jest to z oczywistych względów niemożliwe jako stanowiące zmianę warunków zamówienia po terminie składania ofert.

•Jeśli uznać ww. warunek za przedmiotowy, Zamawiający nie nałożył na Odwołującego żadnego obowiązku dla wykazania zgodności z ww. pkt STWiOR na etapie składania oferty, w szczególności przedstawienia certyfikatów dotyczących elementów stalowych lub ich montażu. Wskazany przez Odwołującego pkt STWiOR jest wymogiem czysto realizacyjnym, którego spełnienia będzie weryfikowane na etapie realizacji umowy.

Wskazuje na to jednoznacznie treść ww. pkt STWiOR: Generalny Wykonawca przedstawi Inżynierowi do akceptacji Wytwórnię konstrukcji stalowej oraz firmę montażową. (...) Wytwórca dostarczy dokument kontrolny w którym wykaże że dostarczone wyroby stalowe są zgodne z wymaganiami podanymi w dokumentacji projektowej (Świadectwo odbioru 3.1 wg PN-EN 10204).

Odwołujący (Grinbud) dokonuje nadinterpretacji oświadczenia Polbudu, zrównując pojęcie „wykonania prac siłami własnymi” z „samodzielną produkcją (hutnictwem i prefabrykacją) elementów stalowych” oraz usiłując nadać wyjaśnieniom znaczenie, którego takie wyjaśnienia nie mają. Wywodzi to ze zwrotu w wyjaśnieniach RNC, które miały na celu wskazanie, że załączony kosztorys ma wykazywać realność ceny, nie zaś stanowić wiążącą ofertę wykonania tych prac przez podwykonawcę.

Polbud jako generalny wykonawca zadeklarował wykonanie robót mostowych siłami własnymi w zakresie prac budowlano-montażowych, robót ziemnych, żelbetowych oraz montażu przy użyciu własnego parku sprzętowego (dźwigów/żurawi). Elementy konstrukcji stalowej pomostu (elementy HEB500, IPE300, UNP400) zostanie zakupiona przez Polbud jako gotowy wyrób budowlany / prefabrykat bezpośrednio w wyspecjalizowanym zakładzie produkcyjnym (wytwórni), który posiada wymagane Świadectwo Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej. Zakup certyfikowanego materiału/półproduktu i jego montaż na budowie jest w pełni legalny i stanowi definicję realizacji zadania „siłami własnymi”, nie naruszając przy tym pkt 5.1.1 STWiOR.

Weryfikacja tego, czy montaż ww. wyrobów będzie wymagał udziału podwykonawcy zostanie zgodnie ze STWiOR dokonane na etapie realizacji umowy i w razie uznania, że jest to konieczne, ze względu na rozstrzygnięcie nadzoru budowlanego (Inżyniera), wykonawca, zgodnie z cytowanym § 6 ust. 5 wzoru Umowy, dokona dodania takiego podwykonawcy na etapie realizacji:

•§ 6 ust. 5 wzoru Umowy wprost stwierdza, że: „Wykonawca w trakcie realizacji zamówienia, przy akceptacji Zamawiającego może: 1) wskazać inny zakres podwykonawstwa niż przedstawił w ofercie (...) 3) zmienić Podwykonawcę”.

•§ 6 ust. 10 i 11 wzoru Umowy nakłada obowiązek przedłożenia Zamawiającemu poświadczonej za zgodność kopii zawartej umowy o podwykonawstwo „w terminie 7 dni od jej zawarcia”.

Zgodnie z art. 462 ustawy Pzp oraz klauzulami zawartymi w § 6 ust. 5 wzoru Umowy, wykonawca w trakcie realizacji zamówienia może zmienić podwykonawcę, zrezygnować z niego lub wprowadzić nowego. Ponieważ Polbud nie polegał na zasobach podmiotu trzeciego (art. 118 Pzp) w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu, wprowadzenie certyfikowanego montażysty lub wytwórni na etapie budowy jest całkowicie dopuszczalne i nie może skutkować odrzuceniem oferty na etapie jej badania.

Nie sposób natomiast z wybranego elementu wyjaśnień RNC, który dodatkowo nie był objęty wezwaniem (w zakresie korzystania z podwykonawców), dowodzić rzekomej niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Na marginesie należy wskazać na skrajną niekonsekwencję oraz instrumentalne traktowanie przepisów ustawy Pzp przez Odwołującego. Odwołujący zarzuca Przystępującemu intencję realizacji robót mostowych niezgodnie ze STWiOR z powodu organizacyjnej deklaracji o wykonaniu zamówienia siłami własnymi. Tymczasem sam Odwołujący (GRINBUD) w swoim Formularzu Oferty w pkt 11 wprost oświadczył, iż powierzenie prac podwykonawcom go „nie dotyczy”. Idąc tokiem dyktandum i wadliwej argumentacji Odwołującego, jego własna oferta musiałaby zostać uznana za niezgodną z warunkami zamówienia, skoro zadeklarował samodzielną realizację kładki mostowej, nie posiadając do tego wymaganych uprawnień. Powyższe jednoznacznie dowodzi, że intencją obu stron na etapie składania ofert było traktowanie deklaracji o podwykonawstwie jako elastycznego uprawnienia organizacyjnego, a faktyczne zaangażowanie podmiotów posiadających Świadectwa Kwalifikacyjne (czy to jako dostawców wyrobów, czy jako zatwierdzanych w trakcie budowy podwykonawców) jest i od początku miało być domeną fazy realizacyjnej kontraktu ryczałtowego”.

Zarzut 1b rzekoma niezgodność z warunkami zamówienia w poz. 93–95, 97, 98 i 101.

Zarzut Odwołującego dotyczący rzekomej niezgodności oferty z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp) z powodu ujęcia w pozycjach szczegółowych kosztorysu standardowych normatywów nakładów rzeczowych (KNR) zamiast geometrycznych objętości warstw konstrukcyjnych, jest całkowicie chybiony i wynika z rażącego zignorowania przez Odwołującego reżimu prawnego wynagrodzenia ryczałtowego określonego w SWZ.

Wnoszę o oddalenie tego zarzutu w całości na podstawach formalnych opisanych na wstępie odniesienia do zarzutu nr 1 oraz:

1) Pomocniczy charakter kosztorysu ofertowego w reżimie ryczałtu

Fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii ma jednoznaczna wola Zamawiającego wyrażona w dokumentach zamówienia. Zamawiający w Rozdziale III pkt 6 ppkt 3) SWZ wprost i kategorycznie zastrzegł, że: „Załączony do dokumentacji projektowej kosztorys ofertowy, przedmiar robót mają charakter pomocniczy, podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa”.

Zgodnie z ugruntowaną i jednolitą linią orzecniczą Krajowej Izby Odwoławczej, w przypadku, gdy Zamawiający decyduje się na wynagrodzenie ryczałtowe (co sankcjonuje Rozdział XIV SWZ oraz § 7 ust. 1 wzoru Umowy), a kosztorysowi nadaje rolę wyłącznie pomocniczą, dokument ten nie definiuje ani nie ogranicza zakresu rzeczowego zobowiązania wykonawcy.

Wykonawca kalkuluje cenę globalną i to on bierze na siebie pełne ryzyko ilościowe – niedobór materiału w kosztorysie pomocniczym uderza co najwyżej w marżę wykonawcy, ale nie uprawnia do odrzucenia jego oferty, o ile deklaruje on wykonanie pełnego przedmiotu zamówienia. Tymczasem w wyjaśnieniach RNC złożonych przez Przystępującego zostało jednoznacznie wykazane, że wszelkie ryzyka kosztowe zostały ujęte w wysokich kosztach pośrednich.

2) Brak hierarchii dokumentów przyznającej pierwszeństwo kosztorysowi

Co szczególnie istotne, w projekcie umowy przygotowanym przez Zamawiającego nie ma klauzuli określającej hierarchię ważności dokumentów, która dawałaby kosztorysowi szczegółowemu pierwszeństwo przed dokumentacją projektową. W konsekwencji, nadrzędnym i definitywnym źródłem zobowiązania technicznego pozostaje projekt budowlany. Skoro projekt wymaga ułożenia warstw o grubości 75/150/330 cm piasku czy 4 cm asfaltu, to Przystępujący (Polbud) podpisując umowę, zobowiązuje się ułożyć dokładnie takie warstwy, niezależnie od tego, jakie formuły matematyczne program kosztorysowy wygenerował w dokumencie pomocniczym.

3) Umowny mechanizm korekty kosztorysu (Dowód ostateczny)

O tym, że Zamawiający traktuje kosztorys składany z ofertą jako dokument elastyczny i wtórny, świadczy treść § 4 ust. 7 i 8 wzoru Umowy. Zamawiający wprost zapisał tam procedurę, zgodnie z którą: „W przypadku zgłoszenia Wykonawcy przez Zamawiającego uwag oraz zastrzeżeń, dotyczących kosztorysu ofertowego szczegółowego (...) Wykonawca zobowiązany jest do dostarczenia kosztorysu (...) uwzględniających uwagi i zastrzeżenia Zamawiającego, w terminie 2 dni roboczych (...) Zaakceptowany (...) kosztorys będzie stanowił integralną część umowy”.

Skoro sam kontrakt przewiduje, że Wykonawca ma obowiązek przeliczyć i skorygować pozycje kosztorysowe zgodnie z wytycznymi Zamawiającego (np. poprzez poprawne przemnożenie nakładów piasku czy tłucznia przez grubości projektowe), to absurdem procesowym jest żądanie odrzucenia oferty na etapie przetargu za błędy w dokumencie, który z założenia projektowego ma charakter tymczasowy i pomocniczy.

4) Jednoznaczna deklaracja merytoryczna Wykonawcy

Odwolujący całkowicie pomija fakt, że Przystępujący w swoich wyjaśnieniach z dnia 29 maja 2026 r. (złożonych w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego) wprost rozproszone w kosztorysie pozycje skorelował z realnym zapotrzebowaniem projektowym. Przystępujący jednoznacznie oświadczył i wykazał w wyjaśnieniach RNC co poniżej.

W odniesieniu do poz. 93-97 Kosztorysu (pkt III.2 wyjaśnień RNC):

Pozorna różnica w tonażu lub objętości piasku w poszczególnych wierszach oprogramowania kosztorysowego (Norma PRO) nie oznacza intencji zaniżenia grubości konstrukcyjnych, lecz stanowi wynik unikalnej optymalizacji kosztowo-logistycznej oraz specyfiki wewnętrznego mapowania cen przez naszą firmę.

Co do zgodności w ww. zakresie naszej oferty z treścią SWZ podkreślamy, że POLBUD POLAK Sp. z o.o. nie jest pośrednikiem i nie kupuje kruszyw na rynku komercyjnym. Jesteśmy bezpośrednim właścicielem bogatych baz surowcowych i kopalni w regionie. Realny koszt pozyskania 1 tony piasku odsączającego zamyka się dla nas wyłącznie w wewnętrznym, minimalnym koszcie własnym wydobycia i załadunku. Kosztorysant dokonujący wyceny w programie komputerowym zoptymalizował zatem nakłady materiałowe w pozycjach 93–97, dopasowując je do wewnętrznego budżetu produkcyjnego spółki słusznie traktując kruszywo jak materiał własny. Co kluczowe, seryjne i masowe dostawy na plac budowy realizowane są w 100% własnym transportem technologicznym o dużej ładowności (dowód na posiadanie zaplecza transportowego - Ewidencja środków trwałych, załącznik nr 16 do wyjaśnień) i przy uwzględnieniu niższych cen paliw (załącznik nr 17 do wyjaśnień).

Wykonawca jednoznacznie potwierdza, że podłoże trasy pieszo-rowerowej zostanie wykonane z zachowaniem pełnych, projektowych grubości warstw piasku naturalnego po zagęszczeniu (75 cm, 90 cm, 150 cm i 330 cm). Gwarancją tego jest nasz potencjał sprzętowy, stałe brygady oraz status bezpośredniego producenta kruszyw. Zarzut niezgodności oferty z SWZ i OPZ jest w tym stanie rzeczy całkowicie bezprzedmiotowy.

W odniesieniu do poz. 98 Kosztorysu:

Odwolujący opiera się tu na błędnych założeniach metodologicznych, polegających na oderwaniu wyceny pojedynczej

pozycji od specyfiki zintegrowanych narzutów globalnych oraz realiów wynagrodzenia ryczałtowego. Jak wskazał Przystępujący w wyjaśnieniach RNC (pkt III.3): „Wykonawca z pełną odpowiedzialnością oświadcza, że zaoferowana kwota w całości zabezpiecza wykonanie pełnego zakresu rzeczowego dolnej warstwy podbudowy o grubości 25 cm, zgodnie z dokumentacją projektową, a ryzyko ilościowe w formule ryczałtu spoczywa w całości na nas”.

Łączna wartość netto zaoferowana przez Polbud Polak Sp. z o.o. na pozycję nr 98 wynosi 115 845,28 zł. Zderzając tę globalną wartość pozycji z fizycznym tonażem wskazywanym przez konkurenta i Zamawiającego (1 945 ton), otrzymujemy efektywną cenę na poziomie 59,56 zł za tonę wbudowanego materiału. Realność ceny jest potwierdzona załączonym jako załącznik nr 7 dowodem.

Tak ukształtowana stawka końcowa jest w pełni rynkowa, realna i generuje dla Wykonawcy zysk, co wynika bezpośrednio z obiektywnych przewag kosztowych oraz posiadania własnego zaplecza surowcowego.

Wykonawca posiada pełne tytuły prawne oraz koncesje na wydobywanie i przetwarzanie surowców (dowody – załączniki nr 5 i 5a-5e). Posiadanie własnych zasobów pozwala nam na pominięcie marż hurtowych narzucanych przez zewnętrznych dostawców kruszyw, z których zmuszona jest korzystać konkurencja.

POLBUD POLAK Sp. z o.o. nie jest jedynie firmą budowlaną, lecz bezpośrednim producentem i właścicielem baz surowcowych w regionie. Posiadanie własnych, koncesjonowanych żwirowni pozwala nam na pozyskiwanie kruszyw naturalnych w wewnętrznym koszcie własnym wydobywania. Wyeliminowanie marż naliczanych przez komercyjnych pośredników oraz hurtownie (z których usług musi korzystać konkurencja) pozwala nam na zachowanie pełnej rentowności przy cenach bazowych niedostępnych dla innych wykonawców. 12

W zakresie asortymentu, który wymaga dostaw zewnętrznych, Wykonawca wdrożył unikalną strategię optymalizacji kosztowej. Dysponujemy ofertą handlową od renomowanego producenta materiałów budowlanych – na zakup surowca w postaci tzw. niesortu wapiennego.

Kluczową przewagą technologiczną naszej firmy opiera się na bardzo bogatym, specjalistycznym i w pełni splanowanym parku maszynowym. Posiadamy mobilne i stacjonarne węzły krusząco-przesiewające (kruszątki oraz przesiewacze), co umożliwia nam samodzielne przetwarzanie zakupionego niesortu bezpośrednio na bazie technologicznej lub placu budowy. Nasz park maszynowy pozwala na kruszenie, separację i frakcjonowanie dostarczonego surowca, a w konsekwencji – na samodzielne wytworzenie pełnowartościowej mieszanki kruszyw o parametrach geometrycznych i nośności ściśle wymaganych przez OPZ i dokumentację projektową.

Nadto nominalna cena bazowa materiału w kosztorysie automatycznie podlega systemowemu przemnożeniu przez szeroką bazę Kosztów Pośrednich (68% od sumy R+M+S) oraz Zysku (12%). To sprawia, że finalny koszt wbudowanego kruszywa jest całkowicie bezpieczny dla płynności kontraktu.

Wykonawca ma pełne i suwerenne prawo do swobodnego ukształtowania cen dla poszczególnych frakcji materiałowych, o ile cena całkowita odpowiada realiom rynkowym. Zapewniona kwota 115 845,28 zł netto w pełni gwarantuje dostarczenie i ułożenie tłuczni o parametrach zgodnych z OPZ.

W odniesieniu do poz. 101 Kosztorysu:

Jak jednoznacznie oświadczył i wykazał Przystępujący w swoich wyjaśnieniach RNC (pkt III.6):

Wycena warstw bitumicznych w pozycji nr 101 (oraz powiązanych pozycjach nr 99 i 100) jest w pełni prawidłowa, rzetelna i gwarantuje ułożenie nawierzchni asfaltowej o pełnych parametrach geometrycznych i grubościach wymaganych dokumentacją projektową (tj. pełnych 4 cm warstwy ścieralnej po zagęszczeniu).

Zarzut konkurencyjnego wykonawcy ponownie opiera się na wadliwym metodologicznym podejściu, które próbuje sprowadzić ryczałtowy charakter zamówienia do rozliczenia obmiarowego opartego o sztywne, czysto teoretyczne wskaźniki katalogów KNR / KNRS. W wynagrodzeniu ryczałtowym to Wykonawca ponosi pełne ryzyko ilościowe, a ewentualne różnice w nominalnym tonażu ujętym przez oprogramowanie komputerowe w kosztorysie pomocniczym pozostają bez wpływu na bezwarunkowe zobowiązanie naszej firmy do wykonania ścieżki w idealnej zgodzie z projektem.

Rzeczywista kalkulacja ekonomiczna tej pozycji, uwzględniająca unikalne przewagi operacyjne i zakupowe POLBUD POLAK Sp. z o.o., w sposób niepodważalny dowodzi wysokiej zyskowności i rynkowości zaoferowanej ceny.

Cena jednostkowa ujęta w naszym kosztorysie pomocniczym dla pozycji nr 101 wynosi 49,60 zł/m² netto. Kalkulacja wyceny znajduje się w załączniku nr 12 do pisma.

Wykonawca dysponuje własnym sprzętem, w tym zaawansowanymi technologicznie układarkami asfaltu, walcami oraz kompletnym zapleczem logistycznym niezbędnym do realizacji robót bitumicznych. Wszystkie maszyny stanowią własność spółki i są całkowicie spłacone, co eliminuje koszty stałe w postaci rat leasingowych czy komercyjnego najmu sprzętu, z którymi muszą mierzyć się mniejsi konkurenci. Posiadamy także stałe, wysoko wykwalifikowane brygady własne wyspecjalizowane w nawierzchniach asfaltowych.

Jako podmiot realizujący rocznie wielokrotne, wielkopowierzchniowe kontrakty drogowe w regionie, posiadamy status kluczowego odbiorcy u największych producentów mas bitumicznych. Pozwala nam to na uzyskanie

bezprecedensowych upustów cenowych.

Przystępując do niniejszego postępowania przetargowego, Wykonawca zabezpieczył i podpisał z dostawcami porozumienia handlowe gwarantujące stałą, zablokowaną cenę zakupu mieszanki asfaltowej przez cały okres trwania inwestycji (11 miesięcy). Wszelkie ryzyka związane z wahaniami cen asfaltów na rynkach hurtowych zostały całkowicie wyeliminowane, co zapewnia pełne bezpieczeństwo finansowe Zamawiającego.

Analogicznie, pozycje nr 99 i 100, dotyczące wykonania 5 cm asfaltowej warstwy wiążącej, zostały wycenione na łączną kwotę 66,31 zł/m² netto. Kalkulacja kosztów znajduje się w załączniku nr 12 do pisma.

Cena zaoferowana za nawierzchnie bitumiczne jest zatem w pełni rynkowa, skalkulowana z nadwyżką i gwarantuje stuprocentową zgodność z parametrami technicznymi określonymi w SWZ. Jednocześnie przedstawione zostały dowody potwierdzające nasze kompetencje i zdolność do optymalizacji kosztów robót bitumicznych, jest załączone portfolio referencyjne ze zrealizowanych z sukcesem w ostatnim okresie inwestycji drogowych o znacznie większym stopniu skomplikowania:

Wobec powyższego, Zarzut 1b w całości opiera się na błędnej interpretacji przepisów prawa i specyfikacji, i jako taki winien zostać przez Izbę w całości oddalony.

Zarzut 1c zakres robót ziemnych

Zarzut Odwołującego dotyczący rzekomego „samowolnego zmniejszenia” przez Przystępującego zakresu robót ziemnych z wolumenu 2 054,588 m³ do ilości 1 172,588 m³ w pozycjach nr 87 i 88 kosztorysu pomocniczego jest całkowicie bezpodstawny, co Przystępujący wykazał w swoich wyjaśnieniach RNC w pkt III.7.

Zmniejszenie nominalnego nakładu obmiarowego w pozycjach bezpośrednich nr 87 i 88 do poziomu 1 172,588 m³ w dokumencie pomocniczym nie oznacza, że Wykonawca fizycznie zaniecha wykonania części wykopów. Wynika to bezpośrednio z unikalnej optymalizacji technologiczno-sprzętowej oraz wewnętrznej metodologii kalkulacji ceny przez naszą firmę:

Wykonawca wdrożył w swoim stałym parku maszynowym zaawansowane systemy niwelacji 3D oparte na technologii GNSS i cyfrowych modelach terenu. Zastosowanie automatycznych systemów 3D na spycharkach i koparkach pozwala operatorom na bezbłędne korytowanie z milimetrową dokładnością za pierwszym przejściem maszyny. Eliminacja tzw. "przekopów" oraz konieczności wtórnego zasypywania i zagęszczania gruntu drastycznie skraca czas pracy ładowarek i redukuje liczbę wymaganych roboczogodzin maszynowych o ponad 40% w stosunku do archaicznych norm katalogowych KNR.

Co do zgodności z wymaganiami SWZ – pełne zastosowanie mają tutaj argumenty wskazane powyżej – w odniesieniu do zarzutu 1b, pkt 1, 2 i 4.

Zarzut 3 – tajemnica przedsiębiorstwa

Zarzut Odwołującego dotyczący rzekomego bezpodstawnego utrzymania przez Zamawiającego ochrony poufności dokumentów załączonych do wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest całkowicie bezzasadny i winien zostać przez Izbę oddalony w całości.

Sformułowany przez Odwołującego zarzut opiera się na błędnych, czysto hipotetycznych założeniach wynikających z braku dostępu do akt niejawnych, co doprowadziło Odwołującego do postawienia twierdzeń rażąco sprzecznych z rzeczywistym stanem faktycznym dokumentacji.

1) Żądanie odtajnienia dokumentów jawnych

Odwołujący w treści petitum odwołania (pkt I.2) oraz w treści żądań (pkt II.3) domaga się nakazania Zamawiającemu odtajnienia i udostępnienia m.in. załączników nr 3a oraz 5a–5e do wyjaśnień Przystępującego.

Powyższe żądanie ma charakter bezprzedmiotowy i demaskuje mechaniczną konstrukcję odwołania. Przystępujący w swoim piśmie przewodnim z dnia 8 czerwca 2026 r. (złożonym w toku procedury wyjaśniającej przed Zamawiającym) jednoznacznie i kategorycznie oświadczył, że załączniki nr 3a oraz 5a–5e (obejmujące m.in. publicznie dostępne decyzje koncesyjne organów administracji państwowej) nie są i nigdy nie miały być objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Dokumenty te zostały złożone jako część jawna i pozostają do swobodnego wglądu dla każdego uczestnika postępowania.

2) Obalenie zarzutu o „braku dowodów” na wdrożenie środków ochrony danych

Odwołujący na stronach 24–26 odwołania buduje szeroką argumentację prawną opartą na tezie, że Przystępujący ograniczył się wyłącznie do „deklaracji własnych”, nie przedkładając żadnych fizycznych dowodów (takich jak wewnętrzne regulaminy, polityki bezpieczeństwa czy zobowiązania kontrahentów do poufności). Te twierdzenia Odwołującego są rażąco nieprawdziwe. W części niejawnej, do którego Odwołujący z mocy ustawy nie ma dostępu, Przystępujący przedłożył Zamawiającemu twardy, niepodważalny i kompletny materiał dowodowy, w pełni realizując ciężar dowodu z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp:

- Dowód na wewnętrzne procedury: Załącznik nr 1a, czyli oficjalny „Regulamin postępowania z danymi stanowiącymi tajemnicę przedsiębiorstwa w POLBUD

POLAK Sp. z o.o.” wprowadzony w życie uchwałą Zarządu w dniu 2 stycznia 2025 r.

•Dowód na poufność relacji z kontrahentami: Załącznik nr 6, czyli Umowa o współpracy handlowej i hurtowej dostawie paliw płynnych zawarta z podmiotem zewnętrznym. W treści tej umowy stron w § 7 ust. 1 zapisały bezwzględne, obustronne zobowiązanie do nieujawniania warunków handlowych i cenowych osobom i podmiotom trzecim. Identyczne klauzule poufności (NDA) zawierają załączone kontrakty z Cementownią ujęte w utajnionych załącznikach nr 10 i 4. Wykazanie istnienia tych dokumentów całkowicie usuwa zarzut o rzekomej „głosłowności” Przystępującego.

3) Obiektywna i wysoka wartość gospodarcza zastrzeżonych informacji

Informacje zawarte w utajnionych załącznikach (struktury upustów cenowych, indywidualne formuły cenowe, oraz szczegółowy wykaz maszyn wraz z cenami ich nabycia) posiadają dla Przystępującego potężną, wymierną wartość gospodarczą w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.z.n.k, co zostało wykazane przez Przystępującego wraz z ich przekazaniem. Ujawnienie tych danych pozwoliłoby konkurencji (w tym firmie GRINBUD) na pełne skopiowanie naszej unikalnej strategii logistycznej oraz dokładne wyliczenie wewnętrznego progno rentowności (budżetu inhouse) Polbudu. Posiadając wiedzę, za ile realnie produkujemy beton konstrukcyjny lub pozyskujemy kruszywo, konkurencja w kolejnych przetargach na terenie województwa kujawsko-pomorskiego mogłaby celowo dobierać stawki minimalnie niższe, co doprowadziłoby do całkowitego zniszczenia naszej pozycji rynkowej. Ryzyko utraty przychodów szacowane na poziomie powyżej 30 mln zł w skali 5 lat w pełni uzasadnia konieczność objęcia tych danych bezwzględną ochroną.

Mając powyższe na uwadze, Przystępujący w pełni dopełnił wymogów jednoczesnego zastrzeżenia i wykazania przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, co Zamawiający prawidłowo i zgodnie z prawem zweryfikował. Zarzut nr 2 jako całkowicie bezpodstawny podlega oddaleniu.

Zarzut 3 ewentualny – rażąco niska cena

Odwołujący ww. zarzut opiera na argumentach, które nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym i dowodach złożonych w toku badania realności ceny Przystępującego.

Odwołujący wskazuje, że Wykonawca – pomimo wezwania w trybie art. 224 ust. 1 P.z.p. – nie wykazał w sposób konkretny i poparty dowodami, że zaoferowane ceny umożliwiają rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami zamówienia, ograniczając się do ogólnych i nieweryfikowalnych twierdzeń, które nie usunęły uzasadnionych co do realności kalkulacji spornej części oferty. Tymczasem, w odpowiedzi na wezwanie Przystępujący złożył bardzo szczegółowe wyjaśnienia, liczące kilkadziesiąt stron, poparte w każdym punkcie konkretnymi dowodami kalkulacyjnymi i wskazującymi na realne optymalizacje kosztowe, co Odwołujący w swoim odwołaniu całkowicie pomija. Jednocześnie, Odwołujący opiera swój zarzut na domniemanym zaniżeniu istotnych części składowych oferty, jednocześnie całkowicie pomijając powiązanie składowych z ostateczną ceną oferty. Żadna z pozycji kosztorysowych wskazanych w wezwaniu nie została przez Zamawiającego określona mianem istotnej części składowej w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Tymczasem, w świetle art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, w wynagrodzeniu ryczałtowym badanie istotnych części składowych ceny służy ocenie, czy cena oferty jako całość może zostać uznana za rażąco niską, a nie oderwanemu kwestionowaniu pojedynczych pozycji kosztorysowych bez wykazania ich przełożenia na realność wykonania zamówienia.

Realność ceny jest oceniana dla całości przedmiotu zamówienia. Nawet jeżeli Zamawiający ma wątpliwości co do kosztów konkretnej pozycji, to przy rozliczeniu ryczałtowym kluczowa jest realność ceny oferty. Nawet gdy kalkulacja jednostkowych elementów, czy określonej części odbiega od cen rynkowych (co w odniesieniu do złożonej oferty nie istnieje i zostanie rozwinięte w dalszej części pisma), nie świadczy to o rażąco niskiej cenie całej oferty.

Przechodząc do szczegółów, w postępowaniu nie zaszyły żadne ustawowe przesłanki domniemania rażąco niskiej ceny (art. 224 ust. 1a ustawy Pzp), a samo wezwanie wystosowane przez Zamawiającego miało charakter wyłącznie zapobiegawczy, wywołany pismami i naciskami ze strony Odwołującego.

Cena oferty Przystępującego nie odbiega o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej złożonych ofert. Co więcej, różnica ta nie przekracza nawet progu 10%, co w realiach rynkowych jest różnicą standardową, wynikającą z optymalizacji kosztowych i gry rynkowej.

Poniżej znajduje się zestawienie ilustrujące faktyczne różnice pomiędzy ofertami.

Lp.	Wykonawca	Cenaoferty (brutto)	Odczylenie od średniej arytmetycznej ofert
1.	DUO-LAB Sp. z o.o.	2 776 355,56 zł	+11,23%
2.	Zakład Ogólnobudowlany GRINBUD	2 425 100,67 zł	-2,84%
3.	Polbud Polak Sp. z o.o.	2 286 621,44 zł	-8,39%
	ŚREDNIA ARYTMETYCZNA	2 496 025,89 zł	

W tej sytuacji trudno mówić o jakimkolwiek podejrzeniu czy domniemaniu zaoferowania ceny rażąco niskiej. Oferta Przystępującego odbiega od średniej złożonych ofert o zaledwie 8,39%, zaś różnica pomiędzy ofertą Przystępującego a Odwołującego wynosi ok. 138 tys. zł brutto. Taka rozbieżność jest na rynku różnicą pomijalną i typową, która w żaden sposób nie powoduje powstania domniemania rażąco niskiej ceny naszej oferty. Jednocześnie różnica pomiędzy ofertą Przystępującego a GRINBUD w odchyleniu od średniej arytmetycznej ofert wynosi zaledwie 5,55 pkt procentowego. Podobnie, różnica pomiędzy ofertą Przystępującego a budżetem Zamawiającego wynosi 12,65%, zaś oferty GRINBUD – 7,36%. Są to różnice wynikające ze standardowych działań rynku, szczególnie w konkurencyjnym obszarze jakim są inwestycje drogowe. Przedłożone w toku Postępowania wyjaśnienia, wraz z załączonymi dowodami, w sposób jednoznaczny i niepodważalny potwierdziły, że zaoferowana cena ryczałtowa w kwocie 2 286 621,44 zł brutto (wartość netto: 1 859 041,82 zł, podatek VAT 23%: 427 579,62 zł) ma charakter w pełni realny, rynkowy, zapewnia wykonawcy osiągnięcie zakładanego zysku i gwarantuje terminowe, bezpieczne oraz w 100% zgodne z dokumentacją projektową wykonanie pełnego zakresu rzeczowego przedmiotowego zamówienia.

Wszelkie ryzyka ilościowe obciążają wyłącznie ryzyko ryczałtowe Wykonawcy. Ewentualny błąd odczytania dokumentacji projektowej – lub innych wymagań został zbilansowany w kwocie Kosztów Pośrednich [Kp] określonych na poziomie 68%, co zabezpiecza w skali całej oferty budżet rezerwowy w wysokości 671 863,11 zł. Oferta została skalkulowana z uwzględnieniem wszystkich okoliczności zamówienia określonych w dokumentacji projektowej, jak również jest w pełni zgodna z wymaganiami Zamawiającego i obejmuje wszystkie elementy wymagane w postępowaniu. Przystępujący podkreśla fundamentalny aspekt prowadzonego postępowania. Zgodnie z postanowieniami Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót za całkowitą cenę ryczałtową. Rozdział XIV ust. 4 SWZ potwierdza, że cena podana w Formularzu Ofertowym jest „ostateczna, niepodlegająca negocjacji i wyczerpująca wszelkie należności Wykonawcy wobec Zamawiającego”. Z kolei Rozdział XIV ust. 2 SWZ nakazuje, aby cena ofertowa brutto uwzględniała wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia. Tak też regulują charakter wynagrodzenia projektowane postanowienia umowy. § 7 ust. 1 wzoru Umowy wprost wskazuje, że strony ustalają „łączne wynagrodzenia ryczałtowe za wykonanie całego przedmiotu umowy”. Zgodnie z § 7 ust. 20 wzoru Umowy, wynagrodzenie to jest „wynagrodzeniem całkowitym należnym Wykonawcy (...) i wykluczają jego zwiększenie w przyszłości”.

Pozycja prawna kosztorysu została jednoznacznie określona jako dokument o charakterze wyłącznie pomocniczym.

Rozdział III pkt 6 ppkt 3) SWZ (strona 7) jednoznacznie stwierdza, że „załączony do dokumentacji projektowej kosztorys ofertowy, przedmiar robót mają charakter pomocniczy”. Zgodnie z tym samym Rozdziałem III pkt 6 ppkt 3) SWZ, „podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa”, a nie opracowania kosztorysowe.

Zgodnie z ugruntowaną doktryną prawa zamówień publicznych oraz jednolitą linią orzecniczą Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), a także dyspozycją art. 632 ustawy z dnia 23 kwietnia

1964 r. – Kodeks cywilnego, wynagrodzenie ryczałtowe polega na umownym określeniu globalnej wartości świadczenia za realizację całego przedmiotu zamówienia opisanego w OPZ i dokumentacji projektowej. W konsekwencji załączony do oferty kosztorys szczegółowy ma charakter wyłącznie pomocniczy, informacyjny i poglądowy, a ryzyko ilościowe (zarówno niedoboru, jak i nadmiaru robót czy materiałów) spoczywa w całości na wykonawcy. Zaniżenie lub zawyżenie danej pozycji w kosztorysie pomocniczym pozostaje bez wpływu na merytoryczne i umowne zobowiązanie wykonawcy do oddania obiektu w stanie kompletnym i w pełni funkcjonalnym.

Sąd Najwyższy w wyroku III CSKP 127/21 wskazał, że kosztorys ofertowy ma charakter „orientacyjnego preliminarza przewidywanych kosztów”, a same stawki jednostkowe mogą być kształtowane dowolnie przez wykonawcę, nie muszą odzwierciedlać stawek rynkowych.

O cenie rażąco niskiej można mówić, gdy jest oczywiste, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę za podaną cenę byłoby nieopłacalne, albo gdy cena w stosunku do przedmiotu zamówienia będzie ceną odbiegającą od jego wartości, w szczególności, gdy różnica ta nie będzie możliwa do uzasadnienia obiektywnymi względami pozwalającymi wykonawcy zrealizować to zamówienie bez strat i dodatkowego finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne.

Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. II CSKP 2373/22 zwrócił uwagę, że w ryczałcie wynagrodzenie jest ekwiwalentem za wykonanie dzieła „bez względu na rozmiar świadczonych prac i wartość poniesionych kosztów”, wartość wynagrodzenia nie jest uzależniona od ilości zużytego materiału, stawek robocizny itp., a ryzyko nieprawidłowej identyfikacji przedmiotu zamówienia i obliczenia wynagrodzenia spoczywa na wykonawcy.

Odwołanie sprowadza kalkulację cen do poszczególnych pozycji kosztorysowych, całkowicie pomijając metodologię ujęcia kosztów u różnych wykonawców.

Analiza kosztorysów obu firm (Przystępującego oraz GRINBUD) ujawnia fundamentalną, metodologiczną różnicę w podejściu do ujęcia kosztów i sposobu naliczania narzutów. To właśnie ta odmienna strategia kalkulacji wyjaśnia,

dlaczego ceny bazowe niektórych materiałów w pozycjach kosztorysowych wydają się niskie.

GRINBUD w swoim kosztorysie ofertowym zastosował metodologię kosztorysowania w której koszty pośrednie (Kp) na poziomie 75% nalicza wyłącznie od wartości Robocizny (R) i Sprzętu (S). Koszty zakupu (Kz) wydziela jako osobny narzut (5% od Materiałów), a zysk wynosi 15% od R+S+Kp. W tym modelu cena materiału w pozycji musi od razu zawierać niemal całą jego wartość rynkową.

Polbud zastosował zupełnie inną strukturę, która jest oparta na podejściu zintegrowanym. Koszty pośrednie na poziomie 68% nalicza od pełnej sumy kosztów bezpośrednich, czyli od Robocizny, Sprzętu ORAZ MATERIAŁÓW (R+M+S). Firm nie wydziela osobno kosztów zakupu materiałów (Kz), lecz konsoliduje je w jednym, szerokim narzucie kosztów pośrednich (Kp). Zysk (12%) naliczany jest od tak skumulowanej bazy.

W wynagrodzeniu ryczałtowym wykonawca ma pełne i suwerenne prawo do ukształtowania wewnętrznej struktury kosztów (zgodnie z wyrokiem SN III CSKP 127/21). Przeniesienie ciężaru cenowego z pozycji szczegółowych do narzutów globalnych (wysokie nominalnie koszty pośrednie przy niższych cenach bazowych materiałów) jest przejawem strategii biznesowej, a nie rażąco niskiej ceny. Finalna cena ryczałtowa ma charakter w pełni rynkowy.

Zarzucany brak spójności czy rzekome pominięcia wynikają z faktu, że koszty logistyczne i zakupu nie zostały wydzielone jako osobny narzut, lecz skonsolidowane w ramach jednej, pojemnej pozycji kosztów pośrednich, co przy jednoczesnym posiadaniu własnego zaplecza surowcowego daje nam istotną przewagę konkurencyjną.

W swoich wyjaśnieniach Przystępujący szczegółowo odniósł się do wszystkich pozycji wskazywanych przez Zamawiającego w wezwaniu i przedstawił w tym zakresie stosowne dowody.

Dotyczy poz. 93–95, 97, 98 i 101

Kalkulacja tych pozycji została w toku procedury wyjaśniającej poparta niepodważalnymi dowodami, które w pełni dokumentują przewagę kosztową Przystępującego:

- Piasek i tłuczeń (poz. 93-98): Przystępujący legitymuje się prawem do własnych złóż kruszyw (decyzje koncesyjne dla złóż Kamionek, Rudki, Teodorowo III – Załączniki nr 5a–5e). Posiadanie własnej żwirowni oraz własnych maszyn krusząco-przesiewowych (Załącznik nr 5) obniża koszt pozyskania surowca do poziomu kosztu własnego czyniąc zaoferowane ceny wysoce zyskowymi. Koszty paliwa transportowego zabezpiecza długoterminowy kontrakt z gwarantowanym, stałym upustem od cen hurtowych (Załącznik nr 17).

- Nawierzchnia bitumiczna (poz. 101): Przystępujący przedłożył oficjalną ofertę cenową i porozumienie o blokadzie cen mieszanek mineralno-asfaltowych (Załącznik nr 12 i 13). Posiadanie własnych rozścielaczy i walców drogowych z systemami automatyzacji 3D GPS (Załącznik nr 16) wyeliminowało koszty komercyjnego najmu maszyn obcych.

Dotyczy poz. 87–88

Również w tym zakresie zostały złożone dowody wskazujące na realność ceny:

- Ewidencja środków trwałych (załącznik nr 16) wskazująca na zaawansowane systemy niwelacji 3D oparte na technologii GNSS i cyfrowych modelach terenu. Zastosowanie automatycznych systemów 3D na spycharkach i koparkach pozwala operatorom na bezbłędne korytowanie z milimetrową dokładnością za pierwszym przejściem maszyny. Eliminacja tzw. "przekopów" oraz konieczności wtórnego zasypywania i zagęszczania gruntu drastycznie skraca czas pracy ładowarek i redukuje liczbę wymaganych roboczogodzin maszynowych o ponad 40% w stosunku do archaicznych norm katalogowych KNR.

- Transport urobku w 100% własnymi, wysoko-tonażowymi samochodami samowyladowczymi zsynchronizowanymi z ładowarkami kołowymi o pojemności łyżki aż 2,0 m³. Pozwala to na maksymalne skrócenie cyklu załadunkowego i transportowego. Brak jakichkolwiek kosztów komercyjnego najmu maszyn sprawia, że realny koszt jednostkowy zamknięcia tego procesu jest drastycznie niższy od stawek rynkowych (Ewidencja środków trwałych, załącznik nr 16).

- decyzje na zbieranie i przetwarzanie odpadów, co pozwala na ograniczenie kosztów związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów, co dotyczy m.in. odpadów pochodzących z robót budowlanych ziemnych lub rozbiórkowych (załącznik nr 15a i 15b)

Dotyczy poz. 68, 127 i 128

Odwolujący zarzuca rażące zaniżenie ceny poręczy i balustrad stalowych do kwoty 149,97 zł/mb, opierając się na wstępnej kalkulacji firmy ALKO Walkowiak s.j.. Zarzut ten upada w całości w świetle faktów dokumentacyjnych:

- Jak wskazano w złożonych wyjaśnieniach, ujednolicenie ceny jednostkowej na poziomie 149,97 zł/mb dla balustrad o wysokości 110 cm oraz 120 cm (na skrzydełkach mostu) wynika z zastosowanej strategii zakupowej. Jako podmiot realizujący rocznie wielokrotne zamówienia infrastrukturalne, Przystępujący dokonuje zakupów hurtowych u stałych producentów konstrukcji stalowych. Ujednolicenie ceny w preliminarzu orientacyjnym wynika z ujednolicenia stawki ryczałtowej za metr bieżący (mb) zabezpieczonych antykorozyjnie barier ochronnych, niezależnie od ich minimalnej różnicy w wysokości (10 cm), co jest powszechną i ekonomicznie uzasadnioną praktyką rynkową pozwalającą na optymalizację formalną zamówienia. Wskazywana kwota 22 200,00 zł netto potwierdzona została jako rynkowa w pozycji nr 68 załączonego kosztorysu produkcyjnego, (załącznik 2a do pisma). Dodatkowo, stabilność kosztów całego zaplecza

transportowego dla tych pozycji gwarantuje umowa hurtowa (załącznik nr 6) oraz niska cena paliwa (załącznik nr 17). Jako dowody przedstawiono: Oferta oraz kosztorys produkcyjny (załącznik 2 i 2a), Hurtowa umowa na dostawę paliwa (załącznik nr 6), Cena paliwa (załącznik nr 17), Kosztorys - Tabela Elementów Scalonych oraz kalkulacja narzutów Wykonawcy – dowodzące ujęcia kosztów operacyjnych w Kp i marży.

• Jak również wykazano w złożonych wyjaśnieniach, w formule ceny ryczałtowej badanie rażąco niskiej ceny na poziomie pojedynczych nitek kosztorysu pomocniczego jest bezprzedmiotowe. Łączny budżet Przystępującego na element „Most pieszko-rowerowy” (pozycje 13–77) wynosi 666 086,87 zł netto. Wartość ta jest wyższa niż budżet samego Odwołującego w tym samym dziale (680 939,61 zł brutto, czyli 663 651,38 zł netto), co całkowicie wyklucza globalne niedoszacowanie prac mostowych.

• Wbrew twierdzeniom Odwołującego, że cena barrier jest nierealna, Przystępujący załączył do swoich wyjaśnień ofertę branżową od wyspecjalizowanej firmy mostowej (Załącznik nr 2 i 2a). Firma ta wyceniła komplet robót mostowych (w tym konstrukcję i bariery) na kwotę niższą od wskazanej w łącznym budżecie Przystępującego na poz. 13-77. Z kolei Odwołujący opiera swój zarzut na dokumencie ALKO Walkowiak s.j., który na samym dole zawiera dopisek, że „nie jest ofertą w rozumieniu art. 66 Kodeksu Cywilnego”.

Dotyczy poz. 18 – mieszanka betonowa

Jak wykazał Przystępujący w złożonych wyjaśnieniach cena 199,28 zł/m³ nie jest zaniżona, ponieważ POLBUD POLAK Sp. z o.o. jest w pełni samodzielnym, licencjonowanym i certyfikowanym producentem betonu towarowego. Posiadamy własny wielkwydajnościowy węzeł betoniarski zlokalizowany bezpośrednio w naszej bazie produkcyjnej Padniewko 65. Surowce podstawowe kupujemy bezpośrednio u producentów na mocy kontraktów handlowych o charakterze ciągłym – m.in. z cementownią, która udzieliła nam stałego kredytu kupieckiego oraz zagwarantowała stały upust/rabat od ceny bazowej za każdą tonę cementu luzem (załącznik nr 10). Nasz beton posiada jednocześnie deklaracje i certyfikaty (załączniki nr 9 i 9a). Kalkulacja tej pozycji cenowej ujęta jest w poufnym załączniku nr 8 do wyjaśnień.

Przystępujący przedstawił w ramach wyjaśnień również dowody: Krajowy Certyfikat Zgodności Zakładowej Kontroli Produkcji (załącznik nr 9) oraz Deklaracja zgodności (załącznik nr 9a), jak również Umowę Sprzedaży Cementu (załącznik nr 10).

Najbardziej wyrazistym dowodem na całkowitą bezpodstawność i spekulacyjny charakter odwołania jest zarzut dotyczący pozycji nr 18 kosztorysu pomocniczego. Odwołujący z pełnym przekonaniem twierdzi na stronie 34 odwołania, że: „w dokumentacji projektowej przewidziano zastosowanie betonu klasy C35/45, podczas gdy Wykonawca przyjął cenę na poziomie 199,28 zł/m³ odpowiadającą klasie C8/10 (chudziak), co stanowi rażące niedoszacowanie”.

Powyższe twierdzenie Odwołującego jest rażąco nieprawdziwe i stanowi dowód na to, że Odwołujący nie potrafi poprawnie odczytać oficjalnego przedmiaru robót. Jak wynika wprost z oficjalnego Kosztorysu Inwestorskiego Zamawiającego (strona 6 oraz strona 15, pozycja nr 18), pozycja ta bazuje na podstawie katalogowej KNKRB 6 0104-01, a jej obligatoryjny, oficjalny opis z przedmiaru brzmi: „Podbudowa z betonu - chudy beton 10cm”.

Przedmiar robót Zamawiającego w pozycji nr 18 wymagał zatem wyceny właśnie betonu chudego (podkładowego) pod stopy fundamentowe podpór kładki, a nie konstrukcyjnego betonu mostowego klasy C35/45, który został przez Przystępującego ujęty i prawidłowo skalkulowany w zupełnie innych pozycjach żelbetonowych ustroju nośnego (m.in. poz. 27, 31, 35, 54). Przystępujący w swoich wyjaśnieniach z 29 maja br. przedłożył Krajową Deklarację Właściwości Użytkowych nr B10-2/PB/24 oraz szczegółową kalkulację produkcji właśnie betonu klasy C8/10 we własnym węźle betoniarskim w Padniewku 65 jako element przewagi konkurencyjnej Przystępującego. Wывody Odwołującego o konieczności stosowania w tym miejscu betonu klasy C35/45 za 480 zł/m³ (na podstawie cennika Concret Beton) są błędem i dowodzą braku rzetelności przy sporządzaniu odwołania. (...)

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 8.07.2026 r.) podał: (...) wnoszę o:

oddalenie odwołania w całości,

opuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania, w szczególności z dokumentów wymienionych w pkt VII niniejszej odpowiedzi, na okoliczności tam wskazane;

zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa. (...)

/ uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

Zamawiający nie uwzględnia zarzutów odwołania. W ocenie Zamawiającego żaden z zarzutów podniesionych w odwołaniu nie zasługuje na uwzględnienie, a czynność wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 9 czerwca 2026 r. została dokonana zgodnie z przepisami ustawy Pzp i dokumentami zamówienia. Jednocześnie w całości popiera i przyjmuje za własną argumentację wraz z popierającymi ją dowodami, zawartą w przystąpieniu.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów, Zamawiający wskazuje jak poniżej, szerzej rozwijając argumentację co do każdego z nich w dalszej części pisma.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1–2 Pzp jest niezasadny. Oferta Polbud Polak Sp. z o.o. nie jest

niezgodna z warunkami zamówienia. Wykonawca złożył ofertę obejmującą wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową, OPZ, STWiOR, SWZ oraz projektowanymi postanowieniami umowy. Odwołujący utożsamia pomocnicze dane kosztorysowe oraz wewnętrzną metodologię kalkulacji z treścią zobowiązania ofertowego, co w realiach wynagrodzenia ryczałtowego jest nieuprawnione.

Zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest niezasadny. Zamawiający zweryfikował zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa, zażądał doprecyzowania zakresu zastrzeżenia oraz rozdzielania dokumentów jawnych i poufnych, a następnie udostępnił dokumenty jawne. Ograniczenie jawności dotyczyło wyłącznie informacji, co do których wykonawca wykazał gospodarczy, niepubliczny i chroniony charakter.

Zarzut ewentualny naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp jest niezasadny. Polbud Polak Sp. z o.o. złożył szczegółowe wyjaśnienia, poparte dowodami, z których wynika realność ceny oraz jej istotnych części składowych. Cena oferty nie odbiegała w sposób istotny od średniej cen złożonych ofert, ani od budżetu Zamawiającego, a wykonawca wykazał konkretne, indywidualne przewagi kosztowe.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 Pzp ma charakter wyłącznie wynikowy. Skoro wcześniejsze zarzuty są niezasadne, nie ma podstaw do kwestionowania wyboru oferty najkorzystniejszej.

I. Stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia

Postępowanie zostało wszczęte w trybie podstawowym z możliwością prowadzenia negocjacji, na podstawie art. 275 pkt 2 Pzp, jako postępowanie krajowe poniżej progów unijnych.

W toku postępowania Zamawiający, po pierwszej czynności wyboru, unieważnił czynność wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 21 maja 2026 r. i przystąpił do powtórzenia badania i oceny ofert, ponieważ uznał, że konieczne jest ponowne przeanalizowanie pozycji kosztorysowych wybranego wykonawcy. Działanie to było wyrazem należytej staranności Zamawiającego oraz realizacją art. 16 pkt 1 i art. 17 ust. 2 Pzp.

W dniu 22 maja 2026 r. Zamawiający skierował do Polbud Polak Sp. z o.o. wezwanie do wyjaśnienia ceny na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp oraz do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zgodności oferty z warunkami zamówienia. Wezwanie dotyczyło m.in. pozycji 18, 36, 68, 87, 88, 93–95, 97, 98, 101, 112–115, 127 i 128 kosztorysu ofertowego.

W odpowiedzi z dnia 29 maja 2026 r. Polbud Polak Sp. z o.o. przedłożył obszerne wyjaśnienia wraz z załącznikami i dowodami. Wykonawca wyjaśnił zarówno metodologię kalkulacji ceny, jak i zgodność oferty z dokumentacją zamówienia.

W związku z zastrzeżeniem części dokumentów jako tajemnicy przedsiębiorstwa Zamawiający wezwał wykonawcę do doprecyzowania zakresu zastrzeżenia oraz rozdzielania dokumentów jawnych i poufnych. Wykonawca w dniu 8 czerwca 2026 r. wskazał, które dokumenty pozostają jawne, a które obejmują informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

Po przeprowadzeniu powtórnego badania i oceny ofert Zamawiający w dniu 9 czerwca

26 r. dokonał wyboru oferty Polbud Polak Sp. z o.o. jako oferty najkorzystniejszej.

II. Odpowiedź na zarzut nr 1 – art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp

1. Brak niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp odrzuceniu podlega oferta, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Przesłanka ta dotyczy rzeczywistej, merytorycznej niezgodności oferowanego świadczenia z wymaganiami Zamawiającego. Nie każda rozbieżność w dokumentach pomocniczych, nie każda odmienna metodologia kalkulacji ceny oraz nie każde przyjęcie innej struktury kosztów prowadzi do uznania, że wykonawca zaoferował świadczenie niezgodne z SWZ.

W niniejszym postępowaniu wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy. Z dokumentów zamówienia wynikało, że cena ofertowa obejmuje wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową i OPZ, natomiast kosztorys ofertowy oraz przedmiar robót miały charakter pomocniczy w stosunku do dokumentacji projektowej. Polbud Polak Sp. z o.o. w formularzu ofertowym oraz w wyjaśnieniach jednoznacznie potwierdził, że oferowana cena obejmuje wykonanie pełnego zakresu rzeczowego i technologicznego zgodnie z dokumentami zamówienia.

Odwołujący próbuje wykazać niezgodność oferty z warunkami zamówienia przez analizę wewnętrznych nakładów i pozycji kosztorysu pomocniczego. Taka analiza może być pomocna przy ocenie realności ceny, dlatego Zamawiający skierował wezwanie z art. 224 ust. 1 Pzp. Nie oznacza jednak automatycznie, że wykonawca zaoferował świadczenie inne niż wymagane. O treści oferty decyduje zobowiązanie do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją oraz globalna cena ryczałtowa za wykonanie całości świadczenia, nie zaś pojedyncze wartości pomocnicze wynikające z programu kosztorysowego.

Izba wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywała na niewiążący charakter kosztorysu ofertowego. Tytułem przykładu, w wyroku z 31.07.2023 r., sygn. akt KIO 2111/23, Izba orzekła, że „przy wynagrodzeniu ryczałtowym kosztorys ofertowy nie jest dokumentem niezbędnym dla prowadzenia postępowania a ewentualne błędy, w przypadku jego złożenia wraz z ofertą, nie wpływają w takich przypadkach na niezgodności treści oferty z treścią SWZ (tak np. w wyroku sygn. akt KIO 1673/11 z 18 sierpnia 2011 r.; sygn. akt KIO 1602/16 z 5 września 2016 r.; sygn. akt KIO 592/19 z 15 kwietnia 2019 r.)”.

Jest to więc pogląd utrwalony w orzecznictwie Izby.

Z samego SWZ wynika pomocniczy charakter kosztorysu ofertowego – w wymaganiach stawianych Wykonawcy w rozdz. III ust. 6 pkt 3 SWZ (str. 6.) wynika, że „załączony do dokumentacji projektowej kosztorys ofertowy, przedmiar robót mają charakter pomocniczy, podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa”.

Z kolei odnosząc się do zarzutów odwołania w zakresie kosztorysu szczegółowego, to należy pamiętać, że kosztorys nie wyznacza zakresu zobowiązania wykonawcy, ale stanowi dowód sposobu kalkulacji ceny. Wątpliwości w tym zakresie wymagały zatem wyjaśnienia, które powinno zostać ocenione przez pryzmat pełnego zakresu robót i całkowitej ceny ryczałtowej, co Zamawiający uczynił wzywając do wyjaśnień rażąco niskiej ceny i uzyskując wyjaśnienia od Przystępującego.

Mimo, że kosztorys ofertowy szczegółowy był dokumentem wymaganym wraz z ofertą, jednak jego znaczenie należy oceniać z uwzględnieniem całości postanowień SWZ i projektowanych postanowień umowy. Kosztorys ten nie stanowił dokumentu samodzielnie określającego zakres świadczenia wykonawcy ani nie modyfikował zakresu robót wynikającego z dokumentacji projektowej, OPZ i STWiOR. Z SWZ wynika bowiem, że przedmiar robót i kosztorys ofertowy miał charakter pomocniczy, a podstawowe znaczenie dla określenia przedmiotu zamówienia miała dokumentacja projektowa. Kosztorys szczegółowy służył przedstawieniu kalkulacji ceny ryczałtowej, umożliwił Zamawiającemu ocenę sposobu obliczenia ceny, ewentualną weryfikację ceny pod kątem rażąco niskiej ceny, a na etapie realizacji umowy miał znaczenie pomocnicze dla rozliczeń częściowych, robót zamiennych, dodatkowych lub ograniczenia zakresu rzeczowego. Nie oznacza to jednak, że kosztorys mógł ograniczać obowiązek wykonawcy wykonania całości robót wynikających z dokumentacji projektowej i pozostałych dokumentów zamówienia.

1. Zamawiający przyjął zatem, że zasadniczym oświadczeniem wykonawcy co do ceny była cena wskazana w formularzu ofertowym, natomiast kosztorys szczegółowy pełnił funkcję kalkulacyjną, kontrolną i rozliczeniową. Wykonawca, składając ofertę, zobowiązywał się do wykonania całego przedmiotu zamówienia za cenę ryczałtową, obejmującą wszystkie koszty niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia.

Pozycja 36 – konstrukcja stalowa pomostu

Zamawiający nie podziela stanowiska Odwołującego, że oferta Polbud Polak Sp. z o.o. jest niezgodna z wymaganiami STWiOR dotyczącymi wykonania i montażu konstrukcji stalowych. Wykonawca nie wyłączył z oferty żadnego elementu konstrukcji stalowej, nie zaoferował rozwiązania zamiennego, nie zakwestionował wymagań STWiOR i nie oświadczył, że zamierza wykonać roboty z naruszeniem dokumentacji.

Wyjaśnienia wykonawcy wskazują, że pozycja 36. została skalkulowana łącznie z powiązanymi pozycjami kosztorysowymi dotyczącymi obiektu mostowego, a rynkowość przyjętej stawki została potwierdzona ofertą branżową załączoną jako dowód. Sformułowanie o wykonaniu prac siłami własnymi nie może być interpretowane jako deklaracja naruszenia STWiOR. Oznacza ono jedynie przyjęcie określonego modelu organizacyjnego realizacji robót. Na etapie realizacji wykonawca będzie obowiązany wykonać roboty zgodnie z STWiOR, dokumentacją projektową, zasadami wiedzy technicznej, Prawem budowlanym i umową, pod nadzorem Zamawiającego i inspektora nadzoru.

Na obecnym etapie brak jest więc podstaw do stwierdzenia naruszenia warunków zamówienia przez ofertę Polbud Polak i formułowania zarzutów wobec Zamawiającego. Jeżeli STWiOR wymaga, aby określone czynności zostały wykonane przez podmiot lub zakład posiadający stosowne świadectwa, obowiązek ten wiąże wykonawcę na etapie realizacji. Dokumenty zamówienia nie przewidywały natomiast obowiązku wykazania na etapie składania ofert posiadania takiego certyfikatu jako warunku udziału w postępowaniu ani jako przedmiotowego środka dowodowego. Brak takiego dokumentu w ofercie nie może zatem samodzielnie stanowić podstawy odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Odwołujący w sposób sprzeczny z dokumentami zamówienia rozumie więc wymogi stawiane wykonawcom w postępowaniu.

Pozycje 93–95, 97, 98 i 101 – warstwy konstrukcyjne

Odwołujący zarzuca, że kosztorys Polbud Polak Sp. z o.o. zawiera ilości materiałów odpowiadające warstwom cieńszym niż wymagane dokumentacją projektową. Zamawiający zweryfikował tę kwestię w trybie art. 224 ust. 1 Pzp. Wykonawca wyjaśnił, że wartości wynikające z programu kosztorysowego mają charakter pomocniczy, natomiast cena ryczałtowa i budżet przypisany do danych zakresów robót obejmują wykonanie pełnych wymaganych warstw. Wykonawca wprost potwierdził wykonanie podsypki piaskowej, podbudowy z kruszywa i nawierzchni asfaltowej zgodnie z projektowanymi grubościami po zagęszczeniu.

W szczególności w odniesieniu do warstw piaskowych wykonawca przedstawił własne obliczenia objętości geometrycznej, odniósł się do posiadanych źródeł surowca, transportu, kosztów własnych i narzutów. W odniesieniu do podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni asfaltowej wykonawca wskazał na źródła dostaw, własny park maszynowy, doświadczenie w robotach bitumicznych oraz dokumenty potwierdzające możliwość uzyskania preferencyjnych warunków cenowych. Zamawiający ocenił te wyjaśnienia łącznie, a nie przez mechaniczne porównanie pojedynczych

nakładów katalogowych.

Nie jest trafny pogląd, że pozostawienie standardowych mnożników ilościowych w dokumencie pomocniczym oznacza zaoferowanie wykonania warstwy o mniejszej grubości. Treść oferty i wyjaśnień nie zawiera oświadczenia o wykonaniu warstw o parametrach innych niż projektowe. Przeciwnie, wykonawca potwierdził wykonanie pełnego zakresu zgodnie z OPZ i dokumentacją projektową. W przypadku wynagrodzenia ryczałtowego ewentualne ryzyko ilościowe obciąża wykonawcę, który nie będzie mógł domagać się podwyższenia wynagrodzenia z powodu niedoszacowania ilości materiałów.

Pozycje 87–88 – roboty ziemne

Analogicznie niezasadny jest zarzut dotyczący pozycji 87–88. Wykonawca nie złożył oświadczenia, że wykona mniejszy zakres rzeczowy robót ziemnych niż wymagany dokumentacją. Wyjaśnił natomiast, że przyjęta przez niego metodologia kalkulacji uwzględnia posiadany sprzęt, systemy niwelacji 3D, własny transport i organizację procesu budowlanego, co wpływa na koszty wykonania robót. Zamawiający ocenił te wyjaśnienia w kontekście ryczałtowego charakteru wynagrodzenia i bezwarunkowego zobowiązania wykonawcy do wykonania całego zakresu robót.

Zamawiający podkreśla, że na etapie realizacji przedmiot zamówienia będzie podlegał odbiorom, kontroli jakości, kontroli zgodności z dokumentacją projektową i zasadami wiedzy technicznej. Wykonawca nie będzie uprawniony do wykonania mniejszej kubatury robót, jeżeli dla osiągnięcia efektu projektowego konieczne będzie wykonanie pełnego zakresu wynikającego z dokumentacji.

III. Odpowiedź na zarzut nr 2 – tajemnica przedsiębiorstwa

Zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji również jest niezasadny. Zamawiający zgadza się z ogólną tezą, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, a zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi wyjątek od zasady jawności. W niniejszej sprawie wyjątek ten został jednak zastosowany po przeprowadzeniu przez Zamawiającego rzeczywistej weryfikacji zastrzeżenia.

Zasadność uznania za tajemnicę przedsiębiorstwa informacji zawartych w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, m.in. w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 stycznia 2013 r., sygn. akt: KIO 2835/12; w wyroku sygn. akt KIO 228/11, którego rozstrzygnięcie podziela skład orzekający rozpoznający odwołanie, wyrok znalazł także odzwierciedlenie w orzecznictwie Izby, Izba uznała, że: uprawniona była czynność w zakresie utajnienia jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji złożonych w toku wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. Tym samym skład orzekający podzielił stanowisko Krajowej Izby Odwoławczej wyrażone w wyroku sygn. akt KIO 2721/10, 2728/10. Przekazane przez wykonawcę Przystępującego informacje, co do których zastrzegł, iż są one tajemnicą przedsiębiorstwa, stanowiły rozwinięcie elementów kosztowych, wskazujących na sposób kalkulacji ceny złożonej oferty. Zawierały także informacje, których wykonawca nie udostępnił na zewnątrz, np. wysokość naliczanej marży. (...) Wypełniona w ocenie składu orzekającego została definicja pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (...). Zgodnie z art. 11 ust. 4 wskazanej ustawy przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności."

Po złożeniu przez Polbud Polak Sp. z o.o. wyjaśnień z dnia 29 maja 2026 r. Zamawiający nie poprzestał na automatycznej akceptacji oznaczenia dokumentów jako poufnych. Zamawiający wezwał wykonawcę do doprecyzowania zakresu zastrzeżenia, wyjaśnienia statusu poszczególnych załączników oraz przekazania dokumentacji w dwóch odrębnych częściach: jawnej i poufnej. Zamawiający miał do tego prawo, ponieważ z orzecznictwa sądów okręgowych i Krajowej Izby Odwoławczej wynika, że zamawiający ma możliwość kilkakrotnego wzywania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 Pzp (dawniej art. 90 ust. 1 Pzp). Tak wynika m.in. w wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt V Ga 122/10 (który nadal pozostaje aktualny) oraz w nowszym orzecznictwie Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 stycznia 2021 r., XIII Ga 1941/20, a w orzecznictwie KIO wyrok KIO z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt KIO 586/14. W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, Wykonawca w piśmie z dnia 8 czerwca 2026 r. potwierdził, które dokumenty nie są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, oraz przekazał dokumenty jawne i poufne w odrębnych plikach.

Dokumenty utrzymane jako poufne obejmowały informacje dotyczące m.in. kalkulacji kosztów piasku, warunków dostaw, cen kruszyw, kalkulacji ceny betonu, umów z dostawcami, warunków zakupu paliw, kalkulacji cen asfaltu, ofert handlowych, ewidencji środków trwałych oraz umów o pracę. Są to informacje bezpośrednio odnoszące się do wewnętrznej struktury kosztowej przedsiębiorstwa, źródeł przewag konkurencyjnych, warunków handlowych i organizacji zaplecza wykonawczego. Ujawnienie tych informacji konkurentowi działającemu na tym samym rynku mogłoby umożliwić odtworzenie strategii cenowej wykonawcy, poziomu kosztów własnych, marż, relacji handlowych i wewnętrznych progów rentowności.

W szczególności załącznik dotyczący tytułu prawnego do zasobów nie miał charakteru wyłącznie publicznej decyzji

administracyjnej, lecz obejmował dokument cywilnoprawny zawierający dane transakcyjne, opis zasobów, ceny i inne informacje gospodarcze. Wykonawca przekazał wersję jawną z wyłączeniem danych poufnych oraz wersję pełną objętą tajemnicą przedsiębiorstwa. Takie działanie odpowiada zasadzie proporcjonalności: jawność została zapewniona w takim zakresie, w jakim było to możliwe bez naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

Odwolujący w istocie domaga się pełnego ujawnienia dokumentów, które stanowią podstawę przewagi kosztowej wybranego wykonawcy. Taki skutek byłby nie do pogodzenia z art. 18 ust. 3 Pzp, jeżeli wykonawca zastrzegł i wykazał poufny charakter danych. Zamawiający nie ma obowiązku ujawniać konkurentom informacji, które służą wyłącznie poznaniu indywidualnej struktury kosztów, dostawców, rabatów, zasobów i organizacji przedsiębiorstwa wybranego wykonawcy.

Zamawiający wnosi zatem o oddalenie zarzutu nr 2. Ewentualnie, gdyby Izba uznała, że którykolwiek z dokumentów powinien zostać ujawniony w szerszym zakresie, Zamawiający wnosi o ograniczenie ewentualnego nakazu wyłącznie do konkretnych dokumentów lub fragmentów dokumentów wskazanych przez Izbę, bez kwestionowania pozostałej czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

IV. Odpowiedź na zarzut ewentualny nr 3 – rażąco niska cena

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp jest niezasadny. Zamawiający wezwał Polbud Polak Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień, ponieważ powziął wątpliwości co do wybranych pozycji kosztorysowych i chciał je rzetelnie wyjaśnić przed dokonaniem wyboru oferty. Sam fakt skierowania wezwania z art. 224 ust. 1 Pzp nie oznacza jednak, że oferta zawiera rażąco niską cenę ani że Zamawiający był zobowiązany do jej odrzucenia. Decydujące znaczenie ma ocena wyjaśnień i dowodów złożonych przez wykonawcę.

Wykonawca przedstawił obszernie wyjaśnienia oraz dowody. Wykazał, że cena całkowita jego oferty wynosi 2 286 621,44 zł brutto, a więc jest niższa od średniej arytmetycznej ofert o 8,39%, a od oferty Odwołującego o około 138 tys. zł brutto. Różnica ta nie ma charakteru rażącego, zwłaszcza w konkurencyjnym rynku robót drogowych i przy wykazanych przez wykonawcę indywidualnych przewagach kosztowych.

Polbud Polak Sp. z o.o. wyjaśnił również odmienną metodologię kalkulacji ceny. Wykonawca zastosował koszty pośrednie na poziomie 68% naliczane od robocizny, materiałów i sprzętu, a nie wyłącznie od części składników kosztowych. Łączna kwota kosztów pośrednich została określona na poziomie 671 863,11 zł netto, a łączna wartość narzutów wraz z zyskiem na poziomie 871 046,16 zł netto. Zamawiający uznał, że tak ukształtowana struktura ceny pozwala zabezpieczyć koszty realizacji, w tym koszty materiałów, transportu, organizacji zaplecza i ryzyk ilościowych właściwych dla wynagrodzenia ryczałtowego.

Wyjaśnienia wykonawcy nie miały charakteru wyłącznie ogólnych deklaracji. Wykonawca przedstawił konkretne okoliczności wpływające na poziom kosztów: własne zaplecze surowcowe, własny park maszynowy, własny transport, własny węzeł betoniarski, kontrakty handlowe, oferty dostawców, referencje z realizacji podobnych inwestycji oraz kalkulacje dla pozycji objętych wezwaniem. Część tych dokumentów stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jednak została przekazana Zamawiającemu i podlegała jego ocenie.

Odwolujący opiera zarzut rażąco niskiej ceny na porównaniu wybranych cen jednostkowych z cenami rynkowymi lub z własną metodologią kalkulacji. Nie uwzględnia jednak indywidualnej sytuacji Polbud Polak Sp. z o.o., w tym własnych źródeł materiałów, sprzętu, organizacji dostaw, hurtowych warunków zakupowych oraz ryczałtowego charakteru wynagrodzenia. Pojedyncze ceny jednostkowe nie mogą być oceniane w oderwaniu od całej struktury ceny, jeżeli dokumenty zamówienia przewidują wynagrodzenie ryczałtowe, a wykonawca wykazał, z jakich źródeł pokryje koszty realizacji.

Zamawiający nie był zatem zobowiązany do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przepis art. 224 ust. 6 Pzp znajduje zastosowanie wtedy, gdy wykonawca nie złoży wyjaśnień albo gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny lub kosztu. W niniejszej sprawie wykonawca złożył wyjaśnienia terminowo, przekonująco wykazał i udowodnił, że cena jego oferty nie zawiera rażąco niskiej ceny, a Zamawiający po ich analizie uznał je za wystarczające i wiarygodne.

V. Odpowiedź na zarzut nr 4 – art. 239 ust. 1 i 2 Pzp

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 Pzp ma charakter wynikowy. Odwołujący wywodzi go z twierdzenia, że oferta Polbud Polak Sp. z o.o. powinna zostać odrzucona albo że Zamawiający powinien odtajnić dokumenty złożone przez tego wykonawcę. Ponieważ zarzuty podstawowe są niezasadne, nie ma podstaw do uznania, że wybór oferty najkorzystniejszej został dokonany z naruszeniem art. 239 Pzp.

Zamawiający dokonał wyboru oferty Polbud Polak Sp. z o.o. na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia, po przeprowadzeniu powtórnego badania i oceny ofert, po uzyskaniu wyjaśnień oraz po weryfikacji zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Oferta Polbud Polak Sp. z o.o. nie podlegała odrzuceniu, a uzyskana przez nią punktacja uzasadniała wybór tej oferty jako najkorzystniejszej.

VI. Wnioski dowodowe

5. Zamawiający wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów, znajdujących się w dokumentacji postępowania:
- 3) WZ wraz z załącznikami, w szczególności dokumentacją projektową, STWiOR i projektowanymi postanowieniami umowy – na okoliczność ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, pomocniczego charakteru przedmiaru/kosztorysu oraz zakresu obowiązków wykonawcy;
 - 4) Informacja z otwarcia ofert z dnia 14 maja 2026 r. – na okoliczność cen złożonych ofert;
 - 5) Powiadomienie o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 21 maja 2026 r. – na okoliczność dochowania przez Zamawiającego należytej staranności i powtórzenia badania ofert;
 - 6) Wezwanie Zamawiającego z dnia 22 maja 2026 r. – na okoliczność zakresu wątpliwości Zamawiającego oraz prawidłowego zastosowania art. 224 ust. 1 Pzp;
 - 7) Wyjaśnienia Polbud Polak Sp. z o.o. z dnia 29 maja 2026 r. wraz z załącznikami jawnymi i poufnymi – na okoliczność realności ceny, zgodności oferty z dokumentami zamówienia oraz wykazania indywidualnych przewag kosztowych;
 - 8) Wezwanie Zamawiającego z dnia 3 czerwca 2026 r. dotyczące zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa – na okoliczność rzeczywistej weryfikacji zakresu zastrzeżenia;
 - 9) Wyjaśnienia Polbud Polak Sp. z o.o. z dnia 8 czerwca 2026 r. – na okoliczność doprecyzowania zakresu dokumentów jawnych i poufnych oraz uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa;
 - 10) Informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 9 czerwca 2026 r. – na okoliczność prawidłowego zakończenia powtórnej oceny ofert;
 - 11) Korespondencja dotycząca wniosku Odwołującego o udostępnienie dokumentów oraz odpowiedź Zamawiającego – na okoliczność zakresu udostępnienia dokumentów i odmowy udostępnienia informacji prawnie chronionych;
 - 12) Protokół postępowania wraz z załącznikami – na okoliczność przebiegu postępowania.

II. Podsumowanie

Odwołanie zmierza w istocie do zastąpienia oceny Zamawiającego oceną konkurencyjnego wykonawcy, który przyjmuje własną metodologię kosztorysowania i własne ceny rynkowe jako jedyny prawidłowy punkt odniesienia. Zamawiający przeprowadził natomiast obiektywną ocenę oferty Polbud Polak Sp. z o.o. w granicach dokumentów zamówienia i ustawy Pzp. Po powzięciu wątpliwości Zamawiający unieważnił wcześniejszą czynność wyboru, wezwał wykonawcę do wyjaśnień, uzyskał wyjaśnienia wraz z dowodami, zweryfikował zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa i dopiero po tej analizie dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący w piśmie procesowym z 15.07.2026 r. podał: (...) uwzględniając stanowiska pisemne:

1) Zamawiającego z dnia 8 lipca 2026 r.,

2) Zgłaszającego przystąpienie z dnia 19 czerwca 2026 r.

- celem zapewnienia możliwie najwyższej efektywności przebiegu postępowania odwoławczego, wnioskuję o dopuszczenie niniejszego stanowiska pisemnego Odwołującego, stanowiącego replikę na ww. pisma strony zamawiającej (sensu largo).

Odwołujący, przed zaprezentowaniem stanowiska merytorycznego, podtrzymując postanowione zarzuty, oświadcza, że:

1) zarzut nr 1 ma charakter podstawowego i najdalej idącego, co do skutków, albowiem jego uwzględnienie bezpośrednio stanowi podstawę nakazania Zamawiającemu odrzucenia oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p.,

2) zarzut nr 2 ma charakter ewentualny na wypadek nieuwzględnienia zarzutu nr 1 albowiem jego uwzględnienie samoistnie nie prowadzi do odrzucenia oferty Przystępującego, ale umożliwia Odwołującemu powzięcie informacji niezbędnych dla pełnej i prawidłowej weryfikacji oferty Przystępującego,

Odwołujący oświadcza, że zakresem zarzutu nie są objęte załączniki do wyjaśnień, które zostały Odwołującemu udostępnione przez Zamawiającego, w szczególności załączniki nr 3a i 5a-5e, a Odwołujący w tym zakresie cofa odwołanie (na wypadek uznania, że zarzut obejmuje również dokumenty ujawnione Odwołującemu).

3) zarzut nr 3 ma charakter ewentualny względem zarzutu nr 2 i postawiony jest na wypadek nieuwzględnienia przed Izbą zarzutu nr 2 rozpatrywanego merytorycznie w przypadku nieuwzględnienia zarzutu nr 1,

4) zarzut nr 4 ma charakter wynikowy względem zarzutów nr 1, 2 i 3, albowiem odnosi się on do:

a) dokonania wyboru oferty Przystępującego, która winna zostać odrzucona (zarzut nr

1 i zarzut nr 3) albo

b) przedwczesnego dokonania wyboru oferty Przystępującego, z pominięciem prawidłowego odtajnienia oświadczeń i dokumentów wskazanych przez Odwołującego w treści odwołania (zarzut nr 3)

Odwołujący oświadcza przy tym, że powyższe nie naruszenia zakazu modyfikacji zarzutów, gdyż ich treść w żaden sposób nie ulega zmianie, a jedynie doprecyzowaniu ulega charakter poszczególnych zarzutów. W przypadku przyjęcia przez Izbę odmiennego stanowiska, Odwołujący wnosi o rozpatrzenie zarzutów z uwzględnieniem ich charakteru,

ustalonego przez Izbę w oparciu o treść odwołania.

I. Niezgodność oferty Przystępującego z warunkami zamówienia

Zarówno Przystępujący, jak i Zamawiający, uznają zarzut za nietrafny i bezprzedmiotowy, ze względu na źródło ujawnienia niezgodności oferty z warunkami zamówienia. W przypadku Przystępującego podjęta argumentacja obronna, jawi się jako zrozumiała strategicznie, jednakże w przypadku Zamawiającego ujawnia ona brak spójności z uprzednio podjętymi czynnościami, a przez to ukazuje wyłącznie procesowy charakter. Godzi się zatem przypomnieć, że Zamawiający, kierując się dyspozycją art. 223 ust. 1 P.z.p., skierował do Przystępującego wniosek o udzielenie wyjaśnień w zakresie pozycji kosztorysowych, które wykazują niezgodność oferty z warunkami zamówienia. Jednocześnie Zamawiający poprzestał na ich uzyskaniu, albowiem otrzymując informacje pozbawione realnej treści merytorycznej, zaniechał odrzucenia oferty Przystępującego. Całkowicie nieuzasadnione pozostawałoby wzywianie przez Zamawiającego, Przystępującego do złożenia wyjaśnień, gdyby Zamawiający uznawał, że kosztorys nie stanowi elementu oferty i ma wyłącznie informacyjny charakter, a nadto może być on swobodnie kwestionowany przez Zamawiającego po zawarciu umowy, a Przystępujący będzie zobowiązany do jego zmodyfikowania według wszelkich oczekiwań Zamawiającego. Wyjaśnianie wskazanych aspektów byłoby w tym ujęciu bezprzedmiotowe, skoro na etapie realizacji zamówienia możliwa jest całkowicie swobodna modyfikacja postanowień kosztorysu (jak wskazuje w piśmie Przystępujący i Zamawiający), a dokument ma czysto prognostyczny, informacyjny i w istocie bagatelny dowodowo charakter. Deprecjonowanie roli kosztorysu, w tym w oparciu o wybiórcze i intencjonalnie nakierowane odczytywanie postanowień dokumentów zamówienia, nie wytrzymuje próby konfrontacyjnej. Należy wskazać, że kosztorys (załącznik nr 10) współtworzy dokumenty zamówienia (w wersji sporządzonej i przygotowanej przez Zamawiającego). Zgodnie z postanowieniem Rozdziału III ust. 5 SWZ:

„5. Szczegółowy opis oraz sposób realizacji zamówienia zawiera Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ), stanowiący Załącznik nr 7 do SWZ oraz w poniżej wymienionych dokumentach:

Załącznik nr 9 – Projekt budowlany,

Załącznik nr 10 – Przedmiar robót, kosztorys ślepy (ofertowy),

Załącznik nr 11 – Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (STWiOR) z 10.

2024 r.”

Wyłącznie w tym zakresie zasadne jest powoływanie się na postanowienie Rozdziału III ust. 6 SWZ, zgodnie z którym to:

„Załączony do dokumentacji projektowej kosztorys ofertowy, przedmiar robót mają charakter pomocniczy, podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa.”

Wbrew jednak supozycji Przystępującego, jak i aktualnemu stanowisku Zamawiającego, przywołane postanowienie nie czyni kosztorysu / przedmiaru dokumentami nieistniejącymi czy bagatelnymi, a jedynie ukazuje, że dokumenty te mają charakter pomocniczy względem dokumentacji projektowej, która ma znaczenie priorytetowe dla sformułowania opisu przedmiotu zamówienia. Nie można jednak uznać, że dokumenty te nie mają żadnej doniosłości, jak chciałby tego Przystępujący, albowiem każdy z elementów dokumentów zamówienia, nawet jeżeli ma charakter akcesoryjny, wykazuje doniosłość w perspektywie definicji wyrażonej w art. 7 pkt 3 P.z.p.

Co istotne dla postawionych zarzutów ww. postanowienie Rozdziału III ust. 6 SWZ, określa rolę przedmiaru / kosztorysu w ramach dokumentów zamówienia, a Odwołujący formułując zarzuty wprost i bezpośrednio dokonał porównania treści oświadczenia Przystępującego (wyrażonego w kosztorysie) z dokumentacją projektową oraz przedmiarem. Nie można jednocześnie z ww. postanowienia określającego rolę kosztorysu / przedmiaru w ramach dokumentów zamówienia, wprost i bezwzględnie wywodzić roli i charakteru kosztorysu sporządzanego przez wykonawcę i współtworzącego ofertę. Zamawiający w ramach postanowienia Rozdziału XIII ust. 3 pkt 1 SWZ wskazał, że *„Wraz z ofertą Wykonawca jest zobowiązany złożyć kosztorys ofertowy sporządzony metodą szczegółową”* czym nadał mu rolę dokumentu obligatoryjnego i merytorycznego. Dodatkowo postanowieniem Rozdziału III ust. 7 pkt 7.2. SWZ, Zamawiający zobowiązał reflektantów do załączenia do formularza ofertowego kosztorysu ofertowego sporządzonego metodą szczegółową. Dalej w ramach tego postanowienia wskazano: *„Kosztorys szczegółowy - składa się z dokładnego opisu robót, które należy wykonać na budowie. Znajdziemy tam również informacje o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, kosztach ogólnych (zestawienie kosztów), kosztach szczegółowych, kosztach pośrednich, zestawieniu materiałów z cenami, zestawieniu robocizny, zestawieniu sprzętu, obmiarach, nakładach, ich ilości, cenach, kosztach jednostkowych i ogólną wartość każdej z robót. Kosztorys winien zostać sporządzony na podstawie dokumentacji technicznej oraz Załącznika nr 10 - przedmiaru robót, kosztorysu ślepego (ofertowego).*

Brak załączenia do oferty kosztorysu uproszczonego skutkować będzie odrzuceniem oferty w myśl przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia”

Powyższym doszło do wyraźnego i bezpośredniego przesądzenia, że kosztorys szczegółowy stanowi element oferty, a nadto, że jego elementem składowym pozostają deklaracje ofertowe dotyczące aspektów merytorycznych (przedmiotowych). Nieodzowność zapewnienia zgodności treści kosztorysu ofertowego ze wzorem (załącznikiem nr 10

do SWZ) wynika z postanowienia Rozdziału XIII ust. 5 SWZ, zgodnie z którym: *Oferta oraz pozostałe oświadczenia i dokumenty, dla których Zamawiający określił wzory w formie formularzy zamieszczonych w załącznikach do SWZ, powinny być sporządzone zgodnie z tymi wzorami, co do treści oraz opisu kolumn i wierszy.*

O dualistycznym (jednakże wyłącznie w ujęciu podmiotowym) charakterze załącznika 10 do SWZ / załącznika do formularza oferty, wprost i bezpośrednio przesądza postanowienie § 1 ust. 1.3 pkt 2 PPU, zgodnie z którym:

„Szczegółowy zakres robót objętych umową określa:

1) przekazana przez Zamawiającego:

a) dokumentacja projektowa;

b) przedmiar robót;

c) Specyfikacja Techniczna (ST);

d) Opis Przedmiotu Zamówienia stanowiący Załącznik nr 7 do SWZ,

oraz oferta Wykonawcy z dnia ... maja 2026 r. wraz z załączonym kosztorysem ofertowym - szczegółowym, stanowiące jako załączniki integralną część umowy.”

Zarówno Przystępujący, jak i Zamawiający, powołują się na wykazywanie przez kosztorys potencjału modyfikowalności, na potwierdzenie rzekomo informacyjnego i bagatelnego charakteru. Przyjęta optyka jest z założenia wadliwa, albowiem stosownie do przepisu art. 455 czy 439 P.z.p., a także postanowień § 12 przyszłej umowy, szereg warunków kontraktowych może doznać modyfikacji, na etapie realizacji zamówienia, nie wyłączając z tego zakresu warunków związanych z wysokością wynagrodzenia (kluczowego elementu oferty). Nie oznacza to jednak, że Zamawiający pozostaje zwolniony z obowiązku prawidłowego badania oferty reflektanta. Izba w wydanych judykatach wielokrotnie podkreślała, że z następcej modyfikowalności danego oświadczenia na etapie realizacji umowy, nie można wywodzić w sposób aprioryczny informacyjnego charakteru oświadczenia.

W perspektywie postanowień §4 ust. 7 i 8 PPU, zgodnie z którymi:

„7. W przypadku zgłoszenia Wykonawcy przez Zamawiającego uwag oraz zastrzeżeń, dotyczących kosztorysu ofertowego – szczegółowego (załącznik nr 3 do Umowy), Wykonawca zobowiązany jest do dostarczenia kosztorysu ofertowego – szczegółowego uwzględniającego uwagi i zastrzeżenia Zamawiającego, w terminie 2 dni roboczych od dnia przekazania Wykonawcy przez Zamawiającego uwag i zastrzeżeń, dotyczących załączonego kosztorysu ofertowego/szczegółowego

8. Zaakceptowany przez Zamawiającego kosztorys ofertowy/szczegółowy, o którym mowa w ust. 7 będzie stanowił integralną część umowy.”

należy wskazać, że uprawnienie do ponownej weryfikacji – na etapie po zawarciu umowy – treści kosztorysu ofertowego, w tym wniesienia do niego uwag, nie uchyla nieodzowności przeprowadzenia jego badania na etapie postępowania (przed wyborem oferty najkorzystniejszej). Należy przy tym wskazać, że postanowienie § 4 ust. 7 PPU, nie zostało osadzone na osi czasu obowiązywania umowy i może być związane z zaistnieniem szeregu okoliczności, które dezaktualizująco wpływają na treść tego dokumentu, w sposób następczy (po zawarciu umowy). W szczególności w ww. postanowieniu nie zastrzeżono, że skorzystanie z uprawnienia ingerencyjnego nastąpi w określonym terminie względem zawarcia umowy. Należy wskazać, że weryfikacja, o której mowa powyżej, nie została ustanowiona jako czynność formalna przed podpisaniem umowy, a po wyborze oferty najkorzystniejszej.

Przypisanie sobie przez Zamawiającego uprawnienia do dodatkowej weryfikacji kosztorysu w toku realizacji umowy, nie uchyla obowiązku przeprowadzenia pierwotnej analizy na etapie postępowania (przyjęcie odmiennej optyki uchyla jakkolwiek racjonalność żądania kosztorysu wraz z ofertą i to pod rygorem odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p.) i wyciągnięcia odpowiednich, prawem przewidzianych konsekwencji, w przypadku ustalenia w oparciu o kosztorys ofertowy, że z jego treści wynika niezgodność z warunkami zamówienia. Wyłącznie w ramach pytania retorycznego, można zapytać, jakie stanowisko Przystępujący wyrazi w przypadku zanegowania przez Zamawiającego – po zawarciu umowy – założeń ilościowych i jakościowych co do zaoferowanego materiału, ujawnionych w kosztorysie, który zyskał akceptację na etapie postępowania, w tym w toku badania udzielonych wyjaśnień. Nie sposób przyjąć, że Zamawiający nie pozostawałby związany taką akceptacją, wyrażającą się w dalece doniosłej czynności proceduralnej, jaką pozostaje wybór oferty najkorzystniejszej. Nie zmieniają tego w żaden sposób ogóle deklaracje Przystępującego, co do objęcia ceną ryczałtową całości zamówienia, czy też zobowiązanie się do realizacji go zgodnie z dokumentami zamówienia, w sytuacji, w której oświadczenia szczegółowe potwierdzają stan odmienny.

Należy wskazać – co dla Odwołującego pozostawało notoryjne, jako wynikające wprost z postanowień przyszłej umowy – że kosztorys posiada znaczenie merytoryczne, na co egemplifikacyjnie wskazują następujące postanowienia:

1) „W przypadku niewykonania przez Wykonawcę części przedmiotu umowy, bez uprzedniej zgody Zamawiającego, Zamawiający pomniejszy należne Wynagrodzenie określone w ust. 1 przy zastosowaniu stawek jednostkowych z kosztorysu ofertowego – bez konieczności zmiany umowy.” (§ 7 ust. 19 PPU),

2) „Rozliczenie ewentualnych robót zamiennych i dodatkowych nastąpi kosztorysem różnicowym, z zastosowaniem cen

jednostkowych oraz wskaźników cenotwórczych przyjętymi do sporządzenia kosztorysu ofertowego” (§ 11 ust. 6 PPU), 3) „Zamawiający, stosownie do art. 455 ust. 1 pkt 1) ustawy Pzp, przewiduje możliwość dokonania zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, w zakresie ograniczenia zakresu rzeczowego przedmiotu umowy, co zostanie stwierdzone protokołem konieczności spisany przez strony i spowoduje pomniejszenie należnego Wykonawcy wynagrodzenia określonego w § 7 ust. 1 umowy, przy zastosowaniu cen jednostkowych określonych w kosztorysie ofertowym/szczegółowym Wykonawcy” (§ 12 ust. 2 pkt 1 PPU).

W perspektywie wszystkich przytoczonych postanowień dokumentów zamówienia, należy zanegować stanowisko jakoby: „W przypadku ceny ryczałtowej merytoryczna treść oferty (oświadczenie woli w rozumieniu art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego) wyczerpuje się w podanej globalnej kwocie za realizację całego przedmiotu zamówienia oraz deklaracji wykonania go zgodnie z dokumentacją projektową.” (Stanowisko Przystępującego, s. 3 pisma)

Przystępujący pomija specyfikę istoty oferty na gruncie P.z.p., starając się zrównać ją z „formularzem ofertowym” i ogólną deklaracją zakodowaną w tym dokumencie. Jednocześnie stanowisko to czyni kosztorys dokumentem w istocie zbędnym, co koliduje z postanowieniami SWZ nakazującymi jego złożenie, jak również postanowienia PPU, które z kosztorysem wiążą ściśle określone regulacje kontraktowe. Za nieodzownością szerokiego spojrzenia na pojęcie oferty opowiedziała się Izba m.in. w wyroku z dnia 5 stycznia 2026 r., KIO 5116/25, uznając, że „wyjaśnienia dotyczące ceny oferty mogą stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności oferty z swz, stanowią one bowiem wyjaśnienie oferty, tj. podstaw jej wyceny. Jeżeli do wyceny przyjęty został produkt niespełniający parametrów wymaganych, a informacja ta pojawia się dopiero na etapie wyjaśnienia ceny, zamawiający nie może pominąć tej okoliczności.”. Zbieżnie należy opowiedzieć się co do kwalifikacji kosztorysu stanowiącego obligatoryjny i merytoryczny element oferty, w szczególności, wobec tego, że dokumentami zamówienia wprost określono charakter tego oświadczenia. Na gruncie przepisów P.z.p. to zamawiający ustalał SWZ wymagany od wykonawcy zakres i sposób konkretyzacji oświadczenia woli, który będzie następnie podstawą dla oceny zgodności treści złożonej oferty z merytorycznymi wymaganiami opisu przedmiotu zamówienia. W Postępowaniu Zamawiający przewidział, że konkretyzacja ta nastąpi nie tylko formularzem ofertowym, ale również kosztorysem, stanowiącym element oferty sensu largo. W ocenie Odwołującego za w pełni adekwatne – wobec treści postanowień dokumentów zamówienia – należy uznać stanowisko Izby zgodnie z którymi „Kosztorys ofertowy nie stanowi podmiotowego lub przedmiotowego środka dowodowego, który może podlegać złożeniu, poprawieniu lub uzupełnieniu w trybie art. 128 ust. 1 lub złożeniu lub uzupełnieniu w trybie art. 107 ust. 2 p.z.p. Kosztorys ofertowy stanowi bowiem element oferty w rozumieniu art. 66 k.c., jako podstawa kalkulacji ceny oferty, co oznacza, że jest jednym z istotnych elementów przyszłej umowy.” (wyrok Izby z dnia 6 kwietnia 2023 r., KIO 797/23).

W perspektywie przesłanki eliminacyjnej wyrażonej w art. 226 ust. 1 pkt 5 P.z.p., nie ma znaczenia czy:

1) treść deklaracji ofertowej, wynika z oświadczenia zakodowanego w formularzu ofertowym, czy innego oświadczenia składającego się na ofertę w rozumieniu merytorycznym, jak również to czy

2) warunki zamówienia zostały określone w SWZ, czy załączniku, jak również czy załącznik ten miał charakter podstawowy czy pomocniczy. Izba w wyroku z dnia 26 marca 2025 r., KIO 761/25, podkreśliła, że: „Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, stosownie do treści art. 226 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych - zamawiający nie bada sprzeczności treści oferty z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Badaniu podlega to, czy treść oferty jest zgodna z warunkami zamówienia. Ze względu na definicję warunków zamówienia zawartą w art. 7 pkt 29 Prawa zamówień publicznych, należy zauważyć, że pojęcie warunków zamówienia ma charakter otwarty, jej zakres jest szerszy niż dawna „treść siwz”, ponieważ warunki zamówienia nie odnoszą się tylko do warunków samego zamówienia, ale dotyczą też postępowania o udzielenie zamówienia.”

Doniosłe normatywnie znaczenie ma wyłącznie to czy po zestawieniu ze sobą treści oświadczenia wykonawcy oraz warunku zamówienia, występuje rozbieżność oraz to czy rozbieżność ta pozostaje niezgodnością czy omyłką w rozumieniu art. 223 ust. 2 P.z.p.

Zważając na tezę, o rzekomym braku niezgodności oferty Przystępującego, ze względu na brak wyraźnego wyrażenia warunków na które powołuje się Odwołujący, należy wskazać, że wszelkie zaprezentowane w odwołaniu wyliczenia oparte są na danych wynikających wprost z dokumentacji projektowej oraz przedmiaru (wskazana okoliczność ma charakter oczywisty, wobec okoliczności, iż Zamawiający w kosztorysie stanowiącym element dokumentów zamówienia, nie wskazał ilości / wielkości itd., które każdy z reflektantów oświadczał jako element oferty) oraz obiektywnej metodologii obliczeń arytmetycznych (wbrew zarzutowi co do subiektywizmu w tym zakresie). Istotne pozostaje również to, że obliczenia Odwołującego – ujawnione w złożonym w Postępowaniu kosztorysie – pozostają zbieżne z wyliczeniami trzeciego z reflektantów oraz kosztorysem inwestorskim, co uchyla trafność tezy strony przeciwnej, co do subiektywizmu metodologicznego obliczeń zaprezentowanych przez

Odwołującego. Specyfika przedmiotu zamówienia – w tym metoda jego opisu – w pełni uzasadnia wykazanie niezgodności z warunkami zamówienia, w sposób przyjęty przez Odwołującego. Niezgodności oferty Przystępującego z warunkami zamówienia, nie uchyla również rozliczenie ryczałtowe. Stosownie do art. 632 § 1 K.c. ryczałtowy charakter

wynagrodzenia prowadzi do obciążenia wykonawcy ryzykiem nieprzewidzianego wzrostu rozmiaru prac lub kosztów. Nie uchyla jednak w żaden sposób konieczności objęcia zakresem oferty pełnego zakresu zamówienia. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym wykonawca nie może ograniczyć zakresu świadczenia względem wymagań SWZ. Zgodnie z przepisem art. 218 ust. 2 P.z.p., treść oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia. Pominięcie części robót oznacza niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia i stanowi podstawę odrzucenia oferty. W konsekwencji sytuacji, w której z oświadczenia ofertowego Przystępującego wyrażonego w kosztorysie, wynika nieobjęcie zakresem zamówienia całości świadczeń, mamy do czynienia z klasycznym przykładem niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

II. Zaniechanie odtajnienia oświadczeń i dokumentów

Zważając na piętnowanie przez Przystępującego żądania odtajnienia dokumentów nr 3a oraz 5a-5e, które mają charakter jawny, Odwołujący pragnie wskazać, że w petitum odwołania pkt I.2 wskazano na załączniki „nr 2, 2a, 3-7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18”, a w ramach żądania pkt II.3 żądania „odtajnienia i udostępnienia dokumentów oraz informacji zastrzeżonych przez Polbud Polak Sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa w piśmie z dnia 29 maja 2026 r.”. Z kolei na s. 6 i 26 odwołania wprost wskazano załączniku nr 2, 2a, 3, 4, 5, 6, 7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18. Odwołujący nie neguje, że załączniki nr 3a oraz 5a-5e do wyjaśnień zostały ujawnione i udostępnione. Jednocześnie powołanie się w petitum odwołania na załączniki 3-7 (z objęciem tym zakresem również załączników nr 3a czy 5a-5e), pozostaje oczywistą nieścisłością, w sytuacji, w której zakres załączników objętych tajemnicą jest oczywisty, tak samo jak zakres załączników jawnych (w tym wobec uzasadnienia stawianych zarzutów). W ocenie Odwołującego, Przystępujący w zamian „demaskacji mechanicznej konstrukcji odwołania” ujawnia przyziemny brak życzliwości. Odwołujący nie odnajduje w tym zakresie ani demaskacji, ani potwierdzenia instrumentalności czy cech mechanicznego sformułowania zarzutu. Celem uchylecia wszelkich możliwych wątpliwości, Odwołujący oświadcza, że zakresem zarzutu nie są objęte załączniki do wyjaśnień, które zostały Odwołującemu udostępnione przez Zamawiającego, w szczególności załączniki nr 3a i 5a-5e, a Odwołujący w tym zakresie cofa odwołanie (na wypadek uznania, że zarzut obejmuje również dokumenty ujawnione). Przechodząc do twierdzenia Przystępującego jakoby „przedłożył Zamawiającemu twardy, niepodważalny i kompletny materiał dowodowy, w pełni realizując ciężar dowodu z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp” na co Przystępujący powołuje:

1) załącznik nr 4,6 i 10 tj. umowy w których zastrzeżono klauzule NDA, należy wskazać, że nawet jeżeli wskazana okoliczność potwierdzi się w toku postępowania odwoławczego (czego Odwołujący zweryfikować na podstawie tych dokumentów nie mógł z oczywistych względów), to ze względu na indywidualny charakter zastrzeżeń poufności w tych umowach, w żadnej mierze nie wpływa to potwierdzająco na wykazanie poufności pozostałych załączników nieujawnionych Odwołującemu. Dodatkowo w ww. zakresie Odwołujący podnosi, że nie było żadnych przeciwwskazań prawnych, aby ww. załączniki pozostawały jawne, co najmniej w zakresie postanowień natury prawnej, chociażby dotyczących materii NDA, co samoistnie ukazuje, że zakres zastrzeżenia obejmujący całe dokumenty, a nie wybrane informacje w nich zakodowane, pozostaje nieuprawniony (nieadekwatny). „Tajemnicą przedsiębiorstwa objęte są tylko informacje, a nie całe dokumenty. Nieuzasadnione jest zastrzeżenie całego dokumentu w sytuacji, gdy może on zawierać także informacje niezaskładujące na ochronę.” (wyrok Izby z dnia 3 marca 2026 r., KIO 5887/25),

2) „Regulamin postępowania z danymi stanowiącymi tajemnicę przedsiębiorstwa w POLBUD POLAK Sp. z o.o. wprowadzony w życie uchwałą Zarządu w dniu 2 stycznia 2025 r., per se stanowi zbieżny środek dowodowy co oświadczenie własne Przystępującego. Istotne pozostaje bowiem nie to, czy określone oświadczenie zawarte jest w zastrzeżeniu czy w załączniku, lecz to czy „wykazuje” i „udowadnia” określone okoliczności. Godzi się zatem wskazać, że miarą realności i skuteczności stosowania wskazanego dokumentu winny być akceptacje Regulaminu, które warunkować mają rozpoczęcie i kontynuację współpracy z Przystępującymi, na okoliczność czego Przystępujący nie przedstawił dowodów, co czyni ten dokument istniejącym wyłącznie formalnie, lecz nie funkcjonującym w ujęciu rzeczywistym, a więc stanowiącym deklarację Przystępującego, w szczególności wobec dokumentów zatytułowanych oferty itp. Dokument ten nie potwierdza wdrożenia konkretnych, rzeczywistych i skutecznych mechanizmów ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w szczególności informacji objętych zastrzeżeniem w ramach niniejszego postępowania. Wykonawca nie przedłożył żadnych dodatkowych dowodów potwierdzających praktyczne funkcjonowanie u niego mechanizmów ochrony poufności, takich jak zobowiązania do zachowania poufności – w tym w szczególności dowodów zabezpieczenia konkretnych dokumentów objętych zastrzeżeniem. Z kolei stanowisko Zamawiającego potwierdza, że Przystępujący nie dochował wymogów wynikających z art. 18 ust. 3 P.z.p., co Zamawiający starał się sanować. Zamawiający (s. 7 repliki) wskazuje, że „Po złożeniu przez Polbud Polak Sp. z o.o. wyjaśnień z dnia 29 maja 2026 r. Zamawiający nie poprzestał na automatycznej akceptacji oznaczenia dokumentów jako poufnych. Zamawiający wezwał wykonawcę do doprecyzowania zakresu zastrzeżenia, wyjaśnienia statusu poszczególnych załączników oraz przekazania dokumentacji w dwóch odrębnych częściach: jawnej i poufnej. Zamawiający miał do tego prawo, ponieważ z orzecznictwa sądów

okręgowych i Krajowej Izby Odwoławczej wynika, że zamawiający ma możliwość kilkukrotnego wzywania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 Pzp (dawniej art. 90 ust. 1 Pzp). Tak wynika m.in. w wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt V Ga 122/10 (który nadal pozostaje aktualny) oraz w nowszym orzecznictwie Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 stycznia 2021 r., XIII Ga 1941/20, a w orzecznictwie KIO wyrok KIO z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt KIO 586/14. W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, Wykonawca w piśmie z dnia 8 czerwca 2026 r. potwierdził, które dokumenty nie są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, oraz przekazał dokumenty jawne i poufne w odrębnych plikach.” Należy wskazać, że Zamawiający powołuje się na przepis art. 224 P.z.p. traktujący o procedurze weryfikacyjnej aspektów cenowych, okraszając go judykataми, jednakże pomija, że zgodnie z art. 18 ust. 3 P.z.p.: „Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5.” Przywołany przepis wprost ustanawia wymogi temporalne dla skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Naruszenie wymogu temporalnego czyni zastrzeżenie nieskutecznym.

III. Zaniechanie odrzucenia oferty obciążonej przymiotami rażąco niskiej ceny

Przystępujący wywodzi wadliwość formalną zarzutu z rzekomego niewskazania przez Zamawiającego w wezwaniu, że wyjaśniane pozycje kosztorysowe miałyby posiadać przymiot „istotnych części składowych”, jak również, że wobec wskazanej okoliczności zarzucane wady i zaniżenia kalkulacyjne miałyby nie wykazywać, że cena (łącznie i ryczałtowa) obciążona jest cechami rażąco niskiej. Godzi się jednak wskazać, że pierwsza z powyżej wskazanych okoliczności wynika wprost z przepisu art. 224 ust. 1 P.z.p i zakresu wezwania. Oczywiście pozostaje, że Zamawiający skierował do Przystępującego wezwanie w zakresie wybranych pozycji kalkulacyjnych, a taka możliwość w perspektywie art. 224 ust. 1 P.z.p. występuje wyłącznie w zakresie w jakim poszczególne składniki cenowe mają atrybuty istotnych. Przystępujący nie zanegował wezwania, co stanowi potwierdzenie zgodności stron i uczestnika postępowania odwoławczego co do posiadania przez pozycje kalkulacyjne cech istotnych części składowych. Za wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 marca 2025 r., XXIII Zs 5/25, należy wskazać, że „art. 224 ust. 1 ustawy PZP wskazuje, że w przypadku powstania wątpliwości zamawiający może wezwać do wyjaśnienia ceny całości zamówienia, lub istotnej części zamówienia. Skoro zamawiający wezwał uczestnika do wyjaśnienia określonych części składowych ceny, to przyjąć należy, że uznał (mając na względzie treść przywołanego art. 224 ust 1 ustawy PZP), że wezwanie dotyczyło istotnych części zamówienia. (...) Skoro zaś zamawiający wzywając do wyjaśnienia ceny uznał te elementy za istotną część zamówienia, to przystępujący (a nie odwołujący-skarżący) miał obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.” Zaniżenie wartości istotnych części składowych (czy to ze względu na zaniżenie podstawy obliczeniowej czy wartości kosztowych) samoistnie ma przełożenie na posiadanie przez cenę – w tym ryczałtową – przymiotów rażąco niskiej. W odwołaniu wykazano powyższe, wskazując na wartości i skalę zaniżeń, które samoistnie ujawniają wpływ na cenę ryczałtową i nie jest konieczne dodatkowe zestawianie wyliczeń, celem zapewnienia prawidłowości formalnej zarzutu. Takie formułkowe oczekiwania, nie znajdują żadnego uzasadnienia, wobec czysto matematycznej specyfiki takiego zestawienia. Również nie znajduje uzasadnienia przyjęta przez Przystępującego linia obrony, opierająca się podkreśleniu specyfiki rozliczenia ryczałtowego. Sama w sobie okoliczność zastosowania wskazanego mechanizmu rozliczeniowego, nie uchyla możliwości obciążenia ceny przymiotami rażąco niskiej. Deklaracje Przystępującego, że wszelkie zaniżenia i nieprawidłowości obliczeniowe, nawet gdyby wystąpiły, obciążałyby ryzykiem Przystępującego, nie uchylają zasadności zarzutu. Należy mieć bowiem na uwadze, że ryzyka związane z wyborem jako oferty najkorzystniejszej, tej która cechuje się rażąco niską ceną obciążają Zamawiającego, który może doświadczyć negatywnych konsekwencji związanych z niedochowaniem wymogu realizacji – nierentownego – kontraktu. Ponadto obciążenie ceny przymiotami rażąco niskiej, może być również elementem strategii biznesowej, nakierowanej na realizację kontraktów poniżej kosztów, wyłącznie celem negatywnego oddziaływania na konkurentów. Wskazanych czynników nie uchyla ryczałtowy charakter ceny. W konsekwencji również cena ryczałtowa musi zostać obliczona w sposób prawidłowy, a istotne wady obliczeniowe podniesione w Odwołaniu ukazują, że cena ta została skalkulowana nieprawidłowo, w warunkach zaniżenia sfery kosztowej. (...)

Zamawiający w piśmie z 16 lipca 2026 r. zmodyfikował udzieloną w piśmie z 8 lipca 2026 r. odpowiedź i oświadczył: (...) *uwzględniam odwołanie w części, tj. w zakresie zarzutu nr 1 lit. b i c, i zarzutu nr 4, w zakresie jakim wynika on z zarzutu nr 1 lit. b i c odwołania.* (...)

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołujący, wykonawca D.S. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: Zakład Ogólnobudowlany Grinbud

D.S. z/s w Gnieźnie (wykonawca Grinbud) w odwołaniu kwestionując wybór oferty wykonawcy Polbud Polak Sp. z o.o./s w Mogilnie (wykonawca Polbud) i naruszenie zasad ustawy Pzp wskazał na naruszenie przez Zamawiającego:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1–2 Pzp podnosząc, że oferta Polbud jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w dokumentach zamówienia, w szczególności w ramach:

- a) zaoferowania realizacji robót objętych poz. 36 kosztorysu ofertowego w sposób sprzeczny z wymaganiami STWiOR dotyczącymi wykonania i montażu stalowych konstrukcji mostowych,
 - b) przyjęcia w poz. 93–95, 97, 98 i 101 kosztorysu ofertowego zaniżonych ilości materiałów odpowiadających warstwowi konstrukcyjnym o parametrach odbiegających od dokumentacji projektowej,
 - c) samowolnego zmniejszenia w poz. 87–88 kosztorysu ofertowego zakresu robót ziemnych z 2054,588 m³ do 1172,588 m³, bez wykazania technicznych lub projektowych podstaw dla danego odstępstwa,
- co skutkowało bezpodstawnym uznaniem oferty za zgodną z SWZ, z naruszeniem zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości postępowania; [Zarzut 1 – pkt I.1a), b), c) odwołania]

art. 18 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z uwagi na zaniechanie czynności dokonania prawidłowej weryfikacji i oceny skuteczności zastrzeżenia przez wykonawcę Polbud jako tajemnicy przedsiębiorstwa dokumentów w i informacji objętych pismem z dnia 29.05.2026 r., tj. załączników nr 2, 2a, 3-7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18, a w konsekwencji zaniechanie czynności odtajnienia i udostępnienia ww. dokumentów, pomimo niewykazania przez tego Wykonawcę spełnienia ustawowych przesłanek objęcia informacji ochroną przewidzianych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k., co doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia zasady jawności postępowania oraz naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania; [Zarzut 2 – pkt I. 2 odwołania]

art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp (zarzut ewentualny) z uwagi na zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Polbud która to oferta zawiera rażąco niską cenę w zakresie istotnych części składowych ceny, tj. pozycji nr 18, 68, 87, 88, 93–95, 97, 98, 101, 127 i 128 kosztorysu ofertowego, a Wykonawca – pomimo wezwania w trybie art. 224 ust. 1 P.z.p. – nie wykazał w sposób konkretny i poparty dowodami, że zaoferowane ceny umożliwiają rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami zamówienia, ograniczając się do ogólnych i nieweryfikowalnych twierdzeń, które nie usunęły uzasadnionych co do realności kalkulacji spornej części oferty, czym naruszono również zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania; [Zarzut 3 – pkt I. 3 odwołania]

art. 239 ust. 1 i 2 Pzp ma charakter wyłącznie wynikowy. Skoro wcześniejsze zarzuty są niezasadne, nie ma podstaw do kwestionowania wyboru oferty najkorzystniejszej; [Zarzut 4 – pkt I. 4 odwołania]

Zarzut 1 - niezgodności oferty wykonawcy Polbud z warunkami zamówienia określonymi w dokumentach zamówienia Odwołujący odniósł do następujących pozycji kosztorysu ofertowego:

- a) poz. 36 wskazując, że zaoferowany sposób realizacji robót jest sprzeczny z wymaganiami STWiOR dotyczącymi wykonania i montażu stalowych konstrukcji mostowych,
- b) poz. 93–95, 97, 98 i 101 podnosząc zaniżenie ilości materiałów odpowiadających warstwowi konstrukcyjnym o parametrach odbiegających od dokumentacji projektowej,
- c) poz. 87–88 podnosząc zmniejszenie zakresu robót ziemnych z 2054,588 m³ do 1172,588 m³, bez wykazania technicznych lub projektowych podstaw dla danego odstępstwa.

W odniesieniu do tego zarzutu Zamawiający w odniesieniu do argumentacji związanej z poz. 93–95, 97, 98 i 101 oraz poz. 87–88 w piśmie z 16.07.2026 r. uwzględnił odwołanie i adekwatnie uwzględnił odwołanie co do zarzutu z pkt 4, o czym dalej. Z kolei wykonawca Polbud – Uczestnik po stronie Zamawiającego - w oparciu o art. 523 ustawy Pzp w zakresie uwzględnionych zarzutów wniósł sprzeciw.

Izba uznała, że wskazany zarzut 1 nie podlega uwzględnieniu. W zakresie tego zarzutu Izba miała na uwadze argumentację Uczestnika Polbud i częściowo (w zakresie nieuwzględnionym) argumentację Zamawiającego, a mianowicie następujące okoliczności:

Przedmiotem zamówienia tego postępowania jest według SWZ – rozdziału III i OPZ (zał. 7) „Budowa ścieżk pieszo – rowerowej oraz mostu pieszo – rowerowego wraz z niezbędną infrastrukturą w ramach zadania: „Rozbudowa tras rowerowych w gminie Rogowo (od ul. Topolowej w kierunku kościoła w Rogowie)”. Zgodnie z pkt 5 rozdziału III: „5. Szczegółowy opis oraz sposób realizacji zamówienia zawiera Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ), stanowiący Załącznik nr 7 do SWZ oraz w poniżej wymienionych dokumentach:

Załącznik nr 9 – Projekt budowlany,

Załącznik nr 10 – Przedmiar robót, kosztorys ślepy (ofertowy),

Załącznik nr 11 – Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (STWiOR) z 10.2024 r., (...)

Tak jak podnosił Uczestnik Polbud w dokumentacji tego postępowania nie ustalono hierarchii dokumentów, stanowiąc jednocześnie w odniesieniu do kosztorysu ofertowego i przedmiarów ich pomocniczy charakter. Zgodnie

bowiem z punktem 6 rozdziału III: „Załączony do dokumentacji projektowej kosztorys ofertowy, przedmiar robót mają charakter pomocniczy, podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa”. Ponadto tak jak zauważył Uczestnik Polbud wskazując na § 4 ust. 7 i 8 PPU (projektowanych postanowień umowy) Zamawiający określił w warunkach zamówienia, że kosztorys składany na etapie ofertowania nie ma charakteru ostatecznego. Zgodnie z § 4 ust. 7: „W przypadku zgłoszenia przez Zamawiającego uwag lub zastrzeżeń do kosztorysu ofertowego szczegółowego, Wykonawca ma obowiązek skorygować go i dostarczyć nową wersję w terminie 2 dni roboczych (...), a po jego poprawieniu: „Zaakceptowany kosztorys ofertowy/szczegółowy, o którym mowa w ust. 7 będzie stanowił integralną część umowy”.

Wskazywany w odwołaniu pkt 7a w rozdziale III SWZ: (...)a) do formularza ofertowego załączyć kosztorys ofertowy sporządzony metodą szczegółową. Kosztorys szczegółowy - składa się z dokładnego opisu robót, które należy wykonać na budowie. Znajdziemy tam również informacje o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, kosztach ogólnych (zestawienie kosztów), kosztach szczegółowych, kosztach pośrednich, zestawieniu materiałów z cenami, zestawieniu robocizny, zestawieniu sprzętu, obmiarach, nakładach, ich ilości, cenach, kosztach jednostkowych i ogólną wartość każdej z robót. Kosztorys winien zostać sporządzony na podstawie dokumentacji technicznej oraz Załącznika nr 10 - przedmiaru robót, kosztorysu ślepego (ofertowego). Brak załączenia do oferty kosztorysu uproszczonego skutkować będzie odrzuceniem oferty w myśl przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia (...) - nie dowodzi, że kosztorys, do którego Zamawiający będzie miał uwagi spowoduje sankcję w postaci odrzucenia oferty wykonawcy na podstawie wskazanego w SWZ art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp z powodu niezgodności jakiejś pozycji z przedmiotami. Tym samym Izba zgodziła się z argumentacją wykonawcy Polbud, co do pomocniczego charakteru kosztorysu ofertowego, z uwagi na to, że w świetle powołanych postanowień SWZ i projektu umowy jego treść składana wraz z ofertą nie miała cech ostatecznego dokumentu kształtującego obowiązki wykonawcy. W tym modelu „ostateczne” ukształtowanie kosztorysu zostało przesunięte na etap po wyborze oferty, a zatem ocena zgodności oferty z SWZ oraz realności ceny, o czym mowa dalej, ma być oparta w pierwszej kolejności na jej cenie globalnej i zobowiązaniu do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją.

W przypadku robót, których dotyczy poz. 36 kosztorysu ofertowego w odwołaniu nie wskazano na wymagane w SWZ podmiotowe czy przedmiotowe środki dowodowe na wykazanie zgodności z pkt 5.1.1. dokumentu ST9.0. Tak jak podnosił wykonawca Polbud na etapie składania ofert Zamawiający nie wymagał od wykonawców posiadania Świadectwa Komisji Kwalifikacyjnej Ministerstwa Transportu. Weryfikacji podlegało jedynie ogólne doświadczenie i kadra wykonawcy. Zamawiający ponadto na etapie składania oferty nie wymagał w szczególności przedstawienia certyfikatów dotyczących elementów stalowych lub ich montażu. Stąd należało zgodzić się z wykonawcą Polbud, że wskazywane w odwołaniu postanowienie STWiOR jest wymogiem realizacyjnym, którego spełnienie może być weryfikowane dopiero na etapie realizacji umowy. Wskazuje na to treść pkt 5.1.1. STWiOR: *Generalny Wykonawca przedstawi Inżynierowi do akceptacji Wytwórnię konstrukcji stalowej oraz firmę montażową. (...) Wytwórca dostarczy dokument kontrolny w którym wykaże, że dostarczone wyroby stalowe są zgodne z wymaganiami podanymi w dokumentacji projektowej (Świadectwo odbioru 3.1 wg PN-EN 10204).*

Izba zgodziła się z wykonawcą Polbud, że ten (...)jako generalny wykonawca zadeklarował wykonanie robót mostowych siłami własnymi w zakresie prac budowlano-montażowych, robót ziemnych, żelbetowych oraz montażu przy użyciu własnego parku sprzętowego (dźwigów/żurawi). Natomiast elementy konstrukcji stalowej pomostu (elementy HEB500, IPE300, UNP400) zostanie zakupiona przez wykonawcę Polbud jako gotowy wyrób budowlany/ prefabryka bezpośrednio w wyspecjalizowanym zakładzie produkcyjnym (wytwórni), który posiada wymagane Świadectwo Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej. Zakup certyfikowanego materiału/półproduktu i jego montaż na budowie jest w pełni legalny i stanowi definicję realizacji zadania „siłami własnymi”, nie naruszając przy tym pkt 5.1.1 STWiOR. (...) Izba odnośnie podwykonawstwa nie dostrzega sprzeczności oświadczenia i wyjaśnień z treścią oferty wykonawcy Polbud. Zwraca także uwagę m.in. na postanowienie § 6 ust. 5 PPU w myśl którego: *Wykonawca w trakcie realizacji zamówienia, przy akceptacji Zamawiającego może: 1) wskazać inny zakres podwykonawstwa niż przedstawił w ofercie (...) 3) zmienić Podwykonawcę*. Dopuszczalne zatem jest twierdzenie, że „Weryfikacja tego, czy montaż ww. wyrobów będzie wymagał udziału podwykonawcy zostanie zgodnie ze STWiOR dokonane na etapie realizacji umowy i w razie uznania, że jest to konieczne, ze względu na rozstrzygnięcie nadzoru budowlanego (Inżyniera), wykonawca, zgodnie z cytowanym § 6 ust. 5 wzoru Umowy, dokona dodania takiego podwykonawcy na etapie realizacji”. Izba również zwraca uwagę, że wykonawca Polbud nie polegał na zasobach podmiotu trzeciego (art. 118 Pzp) w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu, wprowadzenie zatem certyfikowanego montażysty lub wytwórni na etapie budowy byłoby dopuszczalne, a taka okoliczność nie mogłaby powodować odrzucenia oferty wykonawcy na etapie jej badania. Tym samym wobec wskazanych ustaleń zarzut skierowany wobec tej pozycji 36 kosztorysu oparty na twierdzeniu wykonania i montażu stalowych konstrukcji mostowych w sposób sprzeczny z wymaganiami STWiOR nie jest zasadny.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności oferty wykonawcy Polbud z warunkami zamówienia w poz. 93–95, 97, 98 i

101 kosztorysu, Izba miała na uwadze przede wszystkim wyjaśnienia, które złożył wykonawca w ramach procedury rażąco niskiej ceny (pismo z 29.05.2026 r.) oraz argumentację Stron i Uczestnika Polbud z pisemnych stanowisk. W tych wyjaśnieniach wykonawca Polbud, co do warstw piaskowych przedstawił własne obliczenia objętości geometrycznej oraz odniósł się do posiadanych źródeł surowca, transportu, kosztów własnych i narzutów. Zamawiający zatem miał podstawy, aby te wyjaśnienia w kontekście ceny – taki był cel wezwania – oceniać łącznie i zdaniem Izby nie było podstaw, aby Zamawiający mechanicznie porównywał pojedyncze nakłady katalogowe. Takie podejście jest uzasadnione także pomocniczym charakterem wartości ujętych w kosztorysie ofertowych, które przed zawarciem umowy mogły być weryfikowane na podstawie uprawnienia wynikającego z § 4 ust.7 PPU. Tym samym w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego ewentualne ryzyko ilościowe obciąża wykonawcę, który nie będzie mógł domagać się podwyższenia wynagrodzenia z powodu ewentualnego niedoszacowania ilości materiałów. Jednakże w tym przypadku pozostawienie standardowych mnożników ilościowych nie musi oznaczać zaoferowania wykonania warstwy o mniejszej grubości. Ponadto oświadczenia o zmniejszeniu grubości warstw brak zarówno w ofercie jak i w wyjaśnieniach wykonawcy Polbud. Z treści wyjaśnień – o czym szerzej przy zarzucie rażąco niskiej ceny [Zarzut 2] – wynika jednoznacznie, że podłoże trasy pieszo-rowerowej zostanie wykonane z zachowaniem pełnych, projektowych grubości warstw piasku naturalnego po zagęszczeniu. I podobnie ułożenie nawierzchni asfaltowej o pełnych parametrach geometrycznych i grubościach wymaganych dokumentacją projektową.

W odniesieniu do zarzutu „samowolnego zmniejszenia” zakresu robót ziemnych z wolumenu 2 054,588 m³ do ilości 1 172,588 m³ w pozycjach nr 87 i 88 kosztorysu, Izba zwraca także uwagę na wyjaśnienia RNC wykonawcy Polbud (w pkt III.7.). Tak jak podał wykonawca zmniejszenie nominalnego nakładu obmiarowego w tych pozycjach wynika z optymalizacji technologiczno-sprzętowej oraz wewnętrznej metodologii kalkulacji ceny przez wykonawcę. W tych wyjaśnieniach – co nie zostało podważone przez Odwołującego – Polbud podał: (...) *Wykonawca wdrożył w swoim stałym parku maszynowym zaawansowane systemy niwelacji 3D oparte na technologii GNSS i cyfrowych modelach terenu. Zastosowanie automatycznych systemów 3D na spycharkach i koparkach pozwala operatorom na bezbłędne korytowanie z milimetrową dokładnością za pierwszym przejściem maszyny. Eliminacja tzw. "przekopów" oraz konieczności wtórnego zasypywania i zagęszczania gruntu drastycznie skraca czas pracy ładowarek i redukuje liczbę wymaganych roboczogodzin maszynowych o ponad 40% w stosunku do archaicznych norm katalogowych KNR*".

W konkluzji Izba stwierdza, że podnoszone w zakresie tego zarzutu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1–2 Pzp z uwagi na zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Polbud nie podlega uwzględnieniu. Izba zgodziła się bowiem z Uczestnikiem Polbud, że wykonawca złożył ofertę obejmującą wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową, OPZ, STWiOR, SWZ oraz projektowanymi postanowieniami umowy. Uprawnione było także, wobec dokumentów tego zamówienia traktowanie danych kosztorysowych pomocniczo uwzględniając wewnętrzną metodologię kalkulacji zastosowaną przez tego wykonawcę, co przedstawił w wyjaśnieniach z 29.05.2026 r.

Tym samym podlegał uwzględnieniu sprzeciw w zakresie zarzutu z pkt I. 2 lit. b) i lit. c) odwołania.

W zakresie Zarzutu 2- zaniechania odtajnienia i udostępnienia przez Zamawiającego załączników nr 2, 2a, 3-7, 7a, 8, 10, 11, 11a, 12, 13, 16, 17 i 18 do pisma z 29.05.2026 r. - wykonawca Polbud Polak Sp. z o.o., w piśmie z 8.06.2026 r. w odpowiedzi na pismo Zamawiającego z 3.06.2026 r. wskazał jednoznacznie:

CZĘŚĆ JAWNA: (1) Wyjaśnienie ceny; (2) Załącznik nr 1 Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa; (3) Załącznik nr 3a Przykładowa kalkulacja 1m³ Załącznik nr 5 Akt własności; (4) Załącznik nr 5a-5e Decyzje koncesyjne oraz akty własności złożeń alternatywnych Wykonawcy; (5) Załącznik nr 9 Krajowy Certyfikat Zgodności Zakładowej Kontroli Produkcji; (6) Załącznik nr 9a Deklaracja zgodności; (7) Załącznik nr 14a Referencje Burmistrza Mogilna z dnia 7 kwietnia 2026 r.; (8) Załącznik nr 14b Referencje Burmistrza Mogilna z dnia 24 maja 2023 r.; (9) Załącznik nr 14c Referencje Zastępcy Burmistrza Strzelna z dnia 1 kwietnia 2025 r.; (10) Załącznik nr 15a, 15b Decyzje dotyczące odpadów;

CZĘŚĆ STANOWIĄCA TAJEMNICĘ PRZEDSIĘBIORSTWA: (1) Załącznik nr 2 i 2a Oferta oraz kosztorys produkcji; (2) Załącznik nr 3 Kalkulacja kosztów piasku; (3) Załącznik nr 4 Długoterminowa Umowa na dostawę i obsługę logistyczną surowca; (4) Załącznik nr 5 Akt własności; (5) Załącznik nr 6 Hurtowa umowa na dostawę paliw; (6) Załącznik nr 7 Cena kruszywa; (7) Załącznik nr 7a Oferta zakupu niesortu wapiennego; (8) Załącznik nr 8 Kalkulacja ceny betonu; (9) Załącznik nr 10 Umowa Sprzedaży Cementu; (10) Załącznik nr 11 i 11a Oferta handlowa producenta systemów specjalistycznych; (11) Załącznik nr 12 Kalkulacja ceny asfaltu; (12) Załącznik nr 13 Oferty dotyczące asfaltu; (13) Załącznik nr 16 Ewidencja środków trwałych; (14) Załącznik nr 17 Ceny paliw; (15) Załącznik nr 18 Umowy o pracę.

Tym samym skierowany w odwołaniu zarzut wobec dokumentów wymienionych w załącznikach nr 3a oraz 5a–5e (obejmujących m.in. publicznie dostępne decyzje koncesyjne organów administracji państwowej) nie jest zasadny, albowiem te dokumenty nie były objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Izba w tym zakresie zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji uwzględniając wniosek Odwołującego z pisma procesowego z 15.07.2026 r. Izba uznała za cofnięty. Natomiast w pozostałym zakresie

zarzut podlega oddaleniu. Dokumenty zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa obejmują bowiem informacje dotyczące m.in. kalkulacji kosztów piasku, warunków dostaw, cen kruszyw, kalkulacji ceny betonu, umów z dostawcami, warunków zakupu paliw, kalkulacji cen asfaltu, ofert handlowych, ewidencji środków trwałych oraz umów o pracę. W odniesieniu do tych dokumentów Izba zgodziła się z Zamawiającym i z wykonawcą Polbud, że informacje zawarte w tych dokumentach odnoszą się do wewnętrznej struktury kosztowej przedsiębiorstwa, źródeł przewag konkurencyjnych, warunków handlowych i organizacji zaplecza wykonawczego. Ujawnienie tych informacji konkurentowi działającemu na tym samym rynku mogłoby umożliwić odtworzenie strategii cenowej wykonawcy, poziomu kosztów własnych, marż, relacji handlowych i wewnętrznych progów rentowności. Na te okoliczności wskazywał wykonawca Polbud w piśmie z 29.05.2026 r. załączonym do wyjaśnień RNC, w którym m.in. podał: (...) *Zastrzeżone informacje dotyczą technicznych, technologicznych, handlowych i organizacyjnych aspektów przedsiębiorstwa. Informacje te posiadają wartość gospodarczą, a ich rozpowszechnianie i upublicznienie może zagrażać pozycji Wykonawcy na rynku. Informacje zastrzeżone przez Wykonawcę posiadają także wartość gospodarczą i to nie tylko na użytek niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego - mają bowiem dla Wykonawcy stałą wartość gospodarczą, w tym dla funkcjonowania jego przedsiębiorstwa i znaczenia na rynku. Informacje zastrzeżone przez Wykonawcę nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji ani nie są łatwo dostępne dla takich osób. Jednocześnie Wykonawca (jako podmiot uprawniony do korzystania z informacji i rozporządzania nimi) przy zachowaniu należytej staranności podjął działania w celu utrzymania ich w poufności. Wiedzę w zakresie danych ujętych w części zastrzeżonej oferty posiadają jedynie osoby zaangażowane w procesy wewnętrzne Wykonawcy oraz biorące udział w wycenie oferty, zobligowane do zachowania w poufności wszystkich informacji związanych z przedmiotem zamówienia. Spółka posiada również wdrożone procedury zmierzające do zachowania w tajemnicy informacji technicznych, technologicznych oraz organizacyjnych przedsiębiorstwa. Dostęp do tych danych jest ograniczony do zdefiniowanej grupy pracowników, zabezpieczony loginem i hasłem. Pracownicy i kontrahenci zobowiązani są do zachowania poufności w wyżej wymienionym zakresie. Dane te nie są podawane w jakichkolwiek udostępnianych publicznie materiałach, a system informatyczny, w którym są zamieszczone, został odpowiednio zabezpieczony przed nieuprawnionym dostępem. Dokumenty oraz informacje dotyczące przedmiotowego postępowania są umieszczone na zabezpieczonej przestrzeni dyskowej, a dostęp do nich wymaga posiadania autoryzacji. Sposób administrowania danymi w przedsiębiorstwie obejmuje wydzielenie poziomowości uprawnień dostępowych. Serwerownia jest pomieszczeniem zamkniętym, dostępnym jedynie dla administratorów, a komputery wybranych użytkowników posiadających możliwość dostępu do danych chronionych są odpowiednio zabezpieczone przed nieautoryzowanym użyciem. Poczta elektroniczna, za pośrednictwem której Wykonawca przesyła wewnątrz organizacji przedmiotowe informacje jest chroniona odrębnym, indywidualnym hasłem dla każdego pracownika. Wprowadzono również zakaz korzystania z komputerów służbowych dla celów prywatnych. Dokumenty w formie papierowej są zabezpieczone w zamkniętej szafie, do której kluczem dysponują jedynie upoważnione osoby. Dostęp do budynku, w którym znajdują się dokumenty i nośniki elektroniczne, zawierające informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, jest chroniony przez całą dobę. Ponadto w godzinach, w których pracownicy nie przebywają w budynku, jest on chroniony przez wyspecjalizowaną firmę, a teren wokół budynku podlega monitorowaniu.*

W przedsiębiorstwie Wykonawcy zostały wdrożone szczegółowe procedury postępowania z informacjami stanowiącymi tajemnicę przedsiębiorstwa – regulamin tajemnicy przedsiębiorstwa. Powyższe jednoznacznie potwierdza, iż działania mające na celu utrzymanie w poufności informacji zastrzeżonych niniejszym pismem podejmowane są przez Wykonawcę przy zachowaniu należytej staranności. Wykonawca wskazuje, że całość informacji zawartych w treści oferty stanowi o przewadze konkurencyjnej Wykonawcy i ujawnienie chociażby części informacji zastrzeżonych niniejszym pismem może stanowić podstawę do przeprowadzenia skutecznej dedukcji na temat całości informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa i narazić Spółkę na niepowetowaną szkodę. Wykonawca oświadcza, że wszystkie dokumenty zawierające informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa zostały oznaczone klauzulą o nieudostępnianiu tych informacji poprzez oznaczenie zwrotem „tajemnica przedsiębiorstwa” oraz w należyty sposób wyodrębnione względem pozostałych dokumentów załączonych do oferty. (...)

Na potwierdzenie stosowanych procedur wykonawca Polbud załączył Regulamin postępowania z danymi stanowiącymi tajemnicę przedsiębiorstwa (...).

Wskazywane w odwołaniu orzecznictwo, w szczególności Sądu Zamówień Publicznych, jak również orzecznictwo powoływane przez Zamawiającego oraz Uczestnika Polbud co do wymaganego przepisem Pzp przedstawieniu dowodów na poparcie tezy o zasadności zastrzeżenia informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa w świetle tego stanu faktycznego przemawia za oddaleniem tego zarzutu. Wykonawca Polbud bowiem wskazał na wewnętrzne procedury popierając stanowisko załączonym „Regulaminem postępowania z danymi stanowiącymi tajemnicę przedsiębiorstwa w POLBUD POLAK Sp. z o.o.” wprowadzony w życie uchwałą Zarządu w dniu 2 stycznia 2025 (Załącznik nr 1a). Także taki dowód wymaganej poufności w relacji z kontrahentami stanowi:

✓ „Umowa o współpracy handlowej i hurtowej dostawie paliw płynnych zawarta z podmiotem zewnętrznym. W treści tej umowy w § 7 ust. 1 zarte zostało obustronne zobowiązanie do nieujawniania warunków handlowych i cenowych osobom i podmiotom trzecim. (Załącznik nr 6);

✓ kontrakty z Cementownią ujęte w załącznikach nr 10 i 4 zawierające analogiczne klauzule poufności (NDA) jak wyżej.

Z kolei zawarte w zastrzeżonych dokumentach informacje dotyczące struktury upustów cenowych, indywidualne formuły cenowe czy szczegółowy wykaz maszyn wraz z cenami ich nabycia mają dla wykonawcy wymierną wartość gospodarczą w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.z.n.k, albowiem Odwołujący domaga się pełnego ujawnienia dokumentów, które stanowią podstawę przewagi kosztowej wykonawcy Polbud w tym przetargu. Z kolei ujawnienie takich danych mogłoby mieć – jak wskazywał Uczestnik Polbud - wpływ negatywny na pozycję wykonawcy w kolejnych przetargach na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

W konkluzji Izba stwierdza, że wykonawca Polbud dopełnił wymagania co do zastrzeżenia i wykazania przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, które Zamawiający zweryfikował, zgodnie ze stanem faktycznym, zażądał doprecyzowania zakresu zastrzeżenia oraz rozdzielenia dokumentów jawnych i poufnych, a następnie udostępnił dokumenty jawne. Ograniczenie jawności dotyczyło wyłącznie informacji, co do których wykonawca wykazał gospodarczy, niepubliczny i chroniony charakter. Tym samym podnoszony zarzut w zakresie rozpoznawanym nie został uznany za zasadny.

Zarzut 3 - rażąco niskiej ceny - Odwołujący odniósł do pozycji nr 18, 68, 87, 88, 93–95, 97, 98, 101, 127 i 128 kosztorysu ofertowego, które stanowią jego zdaniem istotne części składowe ceny i twierdząc, że wykonawca Polbud pomimo wezwania w trybie art. 224 ust. 1 Pzp nie wykazał, że zaoferowane ceny umożliwiają rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami zamówienia.

W przedmiotowym postępowaniu zostały złożone 3 oferty:

NUMER OFERTY	WYKONAWCA	CENA/KOSZT (ZŁ BRUTTO)
1.	DUO-LAB Sp. z o.o. (...)	2 776 355,56 zł
2.	Polbud Polak Sp. z o.o. (...)	2 286 621,44 zł
3.	Zakład Ogólnobudowlany GRINBUD D.S. (...)	2 425 100,67 zł

Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona (pkt 3 Protokołu) na kwotę: 2 128 364,71 zł netto, co stanowi kwotę brutto: 2 617 888,59. Według Protokołu badania ofert w kontekście oferowanych cen: Średnia arytmetyczna: 2 496 025,89; Cena oferty wykonawcy Polbud - niższa od średniej arytmetycznej cen o 8,93 % a od ceny kosztorysowej o 12,65%. Izba także zauważa, że od oferty Odwołującego jest niższa tylko o ok. 138 tys. zł brutto.

W stanie faktycznym tej sprawy, Zamawiający 20 maja 2026 r. poinformował wykonawców o wyborze oferty wykonawcy Polbud jako najkorzystniejszej. Także 20 maja 2026 r. wykonawca Grinbud złożył „Wniosek o przeprowadzenie pogłębionego badania oferty Wykonawcy Polbud Polak sp. z o. o. w zakresie zaoferowanej ceny oraz zgodności oferty z warunkami zamówienia” w szczególności w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, oraz w trybie art. 226 ust. 1 pkt Pzp. W tym piśmie w jego uzasadnieniu wskazał na konkretne pozycje kosztorysowe opisując wątpliwości co do prawidłowości kalkulacji istotnych części składowych ceny, realności wykonania zamówienia zgodnie z dokumentacją projektową oraz zgodności oferty z wymaganiami SWZ. Zamawiający pismem z 21.05.2026 r. unieważnił czynność wyboru oferty wykonawcy Polbud. Następnie pismem z 21.05.2026 r. wezwał wykonawcę Polbud – w części I - na podstawie art. 224 ust.1 ustawy Pzp (...) *do przedstawienia realności kalkulacji ceny i ilości, w tym wymienionych pozycjach kosztorysowych: konstrukcji stalowej, warstw konstrukcyjnych, podbudowy, nawierzchni oraz wyposażenia ścieżki. Są to elementy mające bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa, trwałości, zgodności technicznej i kompletności przedmiotu zamówienia (...), wskazując na te pozycje kosztorysowe, na które zwracał uwagę wykonawca Grinbud w piśmie z 20.05.2026 r. W piśmie z 21.05.2026 r. wskazał również w jego punkcie II na art. 223 ust.1 pkt 5 Pzp podając: cyt. (...) W ocenie Wykonawcy część zidentyfikowanych nieprawidłowości nie ogranicza się wyłącznie do wątpliwości dotyczących prawidłowości kalkulacji ceny, lecz wskazuje na niezgodność treści oferty Polbud Polak sp. z o. o. z warunkami zamówienia, polegającą na zaoferowaniu robót lub materiałów niespełniających wymagań dokumentacji projektowej i OPZ (...).* Dalej wskazał na konkretne pozycje kosztorysowe jak w II części pisma wykonawcy Grinbud z 20.05.2026 r. co pokazuje, że to wezwanie z uwagi na jego treść (zaczepnięte cytaty) jest niewątpliwie oparte na piśmie wykonawcy Grinbud z 20.05.2026 r.

W myśl art. 224 ust.1 ustawy Pzp: „1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z

odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych”.

Przedmiotem zamówienia tego postępowania jest według SWZ – rozdziału III i OPZ (zał. 7) „Budowa ścieżk pieszo – rowerowej oraz mostu pieszo – rowerowego wraz z niezbędną infrastrukturą w ramach zadania: „Rozbudowa tras rowerowych w gminie Rogowo (od ul. Topolowej w kierunku kościoła w Rogowie)”.

Zgodnie z pkt 5 rozdziału III: „5. Szczegółowy opis oraz sposób realizacji zamówienia zawiera Opis Przedmiotu Zamówienia (OPZ), stanowiący Załącznik nr 7 do SWZ oraz w poniżej wymienionych dokumentach:

Załącznik nr 9 – Projekt budowlany,

Załącznik nr 10 – Przedmiar robót, kosztorys ślepy (ofertowy),

Załącznik nr 11 – Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (STWiOR) z 10.2024 r., (...)

W myśl punktu 6 rozdziału III: *Załączony do dokumentacji projektowej kosztorys ofertowy, przedmiar robót mają charakter pomocniczy, podstawowe znaczenie do wyceny i określenia przedmiotu zamówienia ma pozostała dokumentacja projektowa”.*

Z kolei zgodnie z punktem 7a SWZ: (...)a) do formularza ofertowego załączyć kosztorys ofertowy sporządzony metodą szczegółową. Kosztorys szczegółowy - składa się z dokładnego opisu robót, które należy wykonać na budowie. Znajdziemy tam również informacje o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, kosztach ogólnych (zestawienie kosztów), kosztach szczegółowych, kosztach pośrednich, zestawieniu materiałów z cenami, zestawieniu robocizny, zestawieniu sprzętu, obmiarach, nakładach, ich ilości, cenach, kosztach jednostkowych i ogólną wartość każdej z robót. Kosztorys winien zostać sporządzony na podstawie dokumentacji technicznej oraz Załącznika nr 10 - przedmiaru robót, kosztorysu ślepego (ofertowego). Brak załączenia do oferty kosztorysu uproszczonego skutkować będzie odrzuceniem oferty w myśl przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia (...).

W SWZ w rozdziale XIV m.in. podano:

1. Wykonawca podaje cenę za realizację przedmiotu zamówienia zgodnie ze wzorem Formularza Ofertowego, stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ.

2. Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy określonymi w niniejszej SWZ. Stawka podatku VAT w przedmiotowym postępowaniu wynosi 23 %.

3. Wynagrodzenie ryczałtowe obejmuje koszty wszelkich materiałów oraz robót wynikających z dokumentacji projektowej jak również tych, które nie zostały wymienione w sposób wyraźny, a które są konieczne do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy a także koszty związane z świadczeniem serwisu, przeglądów oraz konserwacji nawierzchni ze sztucznej trawy w okresie gwarancji, których serwisowanie i konserwacja są wymagane przepisami i zaleceniami producenta w celu utrzymania ciągłej sprawności i zachowania warunków gwarancji – przez cały okres trwania gwarancji. Wynagrodzenie ryczałtowe obejmuje ryzyko i odpowiedzialność Wykonawcy z tytułu oszacowania wszelkich kosztów związanych z realizacją robót objętych Umową skalkulowanych na podstawie dokumentacji projektowej i określonych standardów.

4. Cena podana w Formularzu Ofertowym jest ceną ostateczną, niepodlegającą negocjacji i wyczerpującą wszelkie należności Wykonawcy wobec Zamawiającego związane z realizacją przedmiotu zamówienia. (...)

Niewątpliwie w świetle art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, szczególnie w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego cena jej realność jest oceniana jako całość. Ponadto mając na uwadze dyrektywę z art. 224 ust. 2 Pzp wskazane powyżej dane, różnice cenowe, nie dowodzą zdaniem Izby, że cena oferty wykonawcy Polbud ma charakter rażąco niski, zwłaszcza jak podkreślał Zamawiający, na konkurencyjnym rynku robót drogowych. Ponadto Zamawiający w SWZ ani w jej załącznikach (dokumentacji projektowej, przedmiarach nie wyodrębnił istotnych części składowych ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, które mogłyby podlegać odrębnemu badaniu. Co prawda odnośnie ujętych w wezwaniu pozycji kosztorysowych stwierdza, że (...) są to elementy mające bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa, trwałości, zgodności technicznej i kompletności przedmiotu zamówienia (...) jednakże zdaniem Izby każdą z pozycji można kwalifikować – z punktu widzenia Prawa budowlanego - jako mające znaczenie dla zgodności technicznej i kompletności przedmiotu zamówienia, co wydaje się być oczywiste.

Odwolujący nie kwestionuje ceny całkowitej wskazanej wyłącznie w ofercie. Także nie wskazuje jaki wpływ na tę cenę mają kwestionowane pojedyncze pozycje kosztorysowe, nie wykazuje także ich przełożenia na realność wykonania zamówienia. Izba zgodziła się z Zamawiającym i Uczestnikiem, że szczególnie przy rozliczeniu ryczałtowym kluczowa jest realność ceny globalnej oferty. Kalkulacja jednostkowych elementów, którym nie nadano przymiotu *istotnych części składowych*, nawet gdy odbiega od cen rynkowych nie dowodzi rażąco niskiej ceny całkowitej oferty. Mając na uwadze treść wyjaśnień z 19.03. 2026 r. Izba nie zgodziła się z twierdzeniami Odwołującego, że wykonawca Polbud w wyjaśnieniach z 29.05.2026 r. nie wykazał w sposób konkretny i poparty dowodami, że zaoferowane ceny umożliwiają

rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami zamówienia. W tych wyjaśnieniach wykonawca Polbud:

1) Wskazał na metodykę kalkulacji kosztów i zastosowaną zupełnie inną strukturę opartą (...) na podejściu zintegrowanym. Koszty pośrednie na poziomie 68% nalicza od pełnej sumy kosztów bezpośrednich, czyli od Robocizny, Sprzętu ORAZ MATERIAŁÓW (R+M+S). Firma nie wydzieliła osobno kosztów zakupu materiałów (Kz) lecz konsoliduje je w jednym, szerokim narzucie kosztów pośrednich (Kp). Zysk (12%) naliczany jest od tak skumulowanej bazy. W ramach tego zakresu przedstawił porównanie metodologii do zastosowanej przez Odwołującego, podkreślając, że w jego kalkulacji koszty logistyczne i zakupu nie zostały wydzielone jako osobny narzut, lecz skonsolidowane w ramach jednej, pojemnej pozycji kosztów pośrednich, co przy jednoczesnym posiadaniu własnego zaplecza surowcowego daje nam istotną przewagę konkurencyjną. Tym twierdzeniom Odwołujący nie sprzeciwił się.

2) Odnosił się szczegółowo do każdej z pozycji kosztorysowych, których dotyczyło wezwanie i tak:

a) Poz. 36: w szczególności podał: (...) Jak wynika z oficjalnej Tabeli Wartości Elementów Scalonych naszej oferty, na realizację elementu „Most pieszko-rowerowy” (pozycje 13–77) Wykonawca zabezpieczył kwotę aż 666 086,87 zł netto. (...) firma przeznaczyła na realizację obiektu mostowego kwotę wyższą niż konkurent (o 2 435,49 zł netto). Wykazanie kosztów bezpośrednich samego surowca hutniczego oraz jego obróbki i montażu nie zostało pominięte, lecz skonsolidowane i ujęte w całym ciągu technologicznym pozycji mostowych od nr 36 do nr 51. Łączna wartość netto zaoferowana przez nas na te pozycje wynosi 131 202,67 zł netto. Wyodrębniona kwota 131 202,67 zł netto stanowi wyłącznie wewnętrzną wartość wydzielonego pakietu ściśle ślusarsko-konstrukcyjnego (pozycje 36–51), którego rynkowa wartość jest potwierdzona w oficjalnej ofercie produkcyjnej. Pozostała część budżetu mostu (ponad 534 tys. zł) w pełni pokrywa wszelkie roboty ziemne, żelbetowe, ścianki szczelne oraz wykończeniowe. Przy projektowej masie konstrukcji wynoszącej prawie 8 ton zabezpieczony przez nas budżet przekłada się na finalną stawkę na poziomie 17,25 zł/kg netto za w pełni gotowy, zabezpieczony i zamontowany element. Jest to stawka całkowicie rynkowa, gwarantująca pełną rentowność, na co wpływ mają następujące czynniki: (...) Twierdzenia poparł dowodami w części zastrzeżonymi jako tajemnica przedsiębiorstwa.

b) Pozycje nr 93–97 – Warstwy podsypki piaskowej o grubościach 75 cm, 90 cm, 150 cm oraz 330 cm w szczególności podał: (...) Zgodnie z dokumentacją techniczną, łączna objętość geometryczna piasku niezbędna do usypania wymaganych warstw odsączających wynosi 1 952,61 m³:

• Poz. 93 (grubość 75 cm): $322,875 \text{ m}^2 \times 0,75 \text{ m} = 242,16 \text{ m}^3$

• Poz. 94 (grubość 90 cm): $344,250 \text{ m}^2 \times 0,90 \text{ m} = 309,83 \text{ m}^3$

• Poz. 95 (grubość 150 cm): $240,750 \text{ m}^2 \times 1,50 \text{ m} = 361,13 \text{ m}^3$

• Poz. 97 (grubość 330 cm): $315,000 \text{ m}^2 \times 3,30 \text{ m} = 1 039,50 \text{ m}^3$

Wykonawca na etapie ofertowania pozostawił w dokumencie pomocniczym standardowe mnożniki ilościowe oprogramowania. Równocześnie jednak, w pełni świadom wymogów projektowych, zabezpieczył kompletny budżet na realizację tego zakresu poprzez podniesienie cen jednostkowych w pozycjach oraz zastosowanie zintegrowanego systemu narzutów. Łączna wartość, jaką Polbud zapisał na pozycje 93–97 po doliczeniu kosztów pośrednich i zysku, to aż 155 325,10 zł netto (składają się na to kwoty: 19 779,32 zł + 31 368,06 zł + 34 723,37 zł + 69 454,35 zł). Dzielną ten budżet przez realne zapotrzebowanie projektowe (1 952,61 m³), otrzymujemy średnią wycenę na poziomie 79,55 zł za m³. Taka kwota nie tylko pozwala na bezproblemowy zakup i wbudowanie piasku, ale generuje dla nas wysoki zysk, co wynika bezpośrednio z posiadania własnej, koncesjonowanej kopalni surowców oraz własnego taboru transportowego. Logistyka i zaopatrzenie tej pozycji opierają się na żwirowni „Szubin”, a realny koszt zamknięcia tego asortymentu w formule in-house znajduje się w Załączniku nr 3 do niniejszego pisma, zastrzeżonego jako nasza tajemnica przedsiębiorstwa. Wszelkie dodatkowe nakłady na pracę maszyn (równiarek, walców) oraz robociznę potrzebną do warstwowego, mechanicznego zagęszczania podsypki do poziomu 3,3 metra zostały z nawiązką pokryte z globalnej kwoty Kosztów Pośrednich (671 863,11 zł netto naliczanych od pełnej bazy R+M+S). Wykonawca w pełni zabezpieczył interes Zamawiającego, a wątpliwość ma charakter czysto teoretyczny i nie wytrzymuje zderzenia z faktami ekonomicznymi. Odnosząc się do wątpliwości co do zgodności oferty z warunkami zamówienia, oświadczamy, że treść złożonej oferty oraz zaoferowana cena globalna w 100% obejmują wykonanie pełnego zakresu rzeczowego i technologicznego warstw odsączających o grubościach ściśle wymaganych dokumentacją projektową oraz OPZ (tj. odpowiednio 75 cm, 90 cm, 150 cm oraz 330 cm po zagęszczeniu). Pozorna różnica w tonażu lub objętości piasku w poszczególnych wierszach oprogramowania kosztorysowego (Norma PRO) nie oznacza intencji zaniżenia grubości konstrukcyjnych, lecz stanowi wynik unikalnej optymalizacji kosztowo-logistycznej oraz specyfiki wewnętrznego mapowania cen przez naszą firmę. Co do zgodności w ww. zakresie naszej oferty z treścią SWZ podkreślamy, że POLBUD POLAK Sp. z o.o. nie jest pośrednikiem i nie kupuje kruszyw na rynku komercyjnym. Jesteśmy bezpośrednim właścicielem bogatych baz surowcowych i kopalni w regionie. Realny koszt pozyskania 1 tony piasku

odsączającego zamyka się dla nas wyłącznie w wewnętrznym, minimalnym koszcie własnym wydobycia i załadunku. Kosztorysant dokonujący wyceny w programie komputerowym zoptymalizował zatem nakłady materiałowe w pozycjach 93–97, dopasowując je do wewnętrznego budżetu produkcyjnego spółki słusznie traktując kruszywo jak materiał własny. Co kluczowe, seryjne i masowe dostawy na plac budowy realizowane są w 100% własnym transportem technologicznym o dużej ładowności (dowód na posiadanie zaplecza transportowego - Ewidencja środków trwałych, załącznik nr 16) i przy uwzględnieniu niższych cen paliw (załącznik nr 17). Wykonawca jednoznacznie potwierdza, że podłoże trasy pieszo-rowerowej zostanie wykonane z zachowaniem pełnych, projektowych grubości warstw piasku naturalnego po zagęszczeniu (75 cm, 90 cm, 150 cm i 330 cm). Gwarancją tego jest nasz potencjał sprzętowy, stałe brygady oraz status bezpośredniego producenta kruszyw. Zarzut niezgodności oferty z SWZ i OPZ jest w tym stanie rzeczy całkowicie bezprzedmiotowy. (...) Twierdzenia poparł dowodami w części zastrzeżonymi jako tajemnica przedsiębiorstwa.

c) Pozycja nr 98 – Podbudowa z kruszywa łamanego (warstwa dolna 25 cm) w szczególności podał: (...) Łączna wartość netto zaoferowana przez Polbud Polak Sp. z o.o. na pozycję nr 98 wynosi 115 845,28 zł. Zderzając tę globalną wartość pozycji z fizycznym tonażem wskazywanym przez konkurenta i Zamawiającego (1 945 ton), otrzymujemy efektywną cenę na poziomie 59,56 zł za tonę wbudowanego materiału. Realność ceny jest potwierdzona załączonym jako załącznik nr 7 dowodem. Tak ukształtowana stawka końcowa jest w pełni rynkowa, realna i generuje dla Wykonawcy zysk, co wynika bezpośrednio z obiektywnych przewag kosztowych oraz posiadania własnego zaplecza surowcowego. Wykonawca posiada pełne tytuły prawne oraz koncesje na wydobycie i przetwarzanie surowców (dowody – załączniki nr 5 i 5a-5e). Posiadanie własnych zasobów pozwala nam na pominięcie marż hurtowych narzucanych przez zewnętrznych dostawców kruszyw, z których zmuszona jest korzystać konkurencja. POLBUD POLAK Sp. z o.o. nie jest jedynie firmą budowlaną, lecz bezpośrednim producentem i właścicielem baz surowcowych w regionie. Posiadanie własnych, koncesjonowanych żwirowni pozwala nam na pozyskiwanie kruszyw naturalnych w wewnętrznym koszcie własnym wydobycia. Wyeliminowanie marż naliczanych przez komercyjnych pośredników oraz hurtownie (z których usług musi korzystać konkurencja) pozwala nam na zachowanie pełnej rentowności przy cenach bazowych niedostępnych dla innych wykonawców. W zakresie asortymentu, który wymaga dostaw zewnętrznych, Wykonawca wdrożył unikalną strategię optymalizacji kosztowej. Dysponujemy ofertą handlową od renomowanego producenta materiałów budowlanych – na zakup surowca w postaci tzw. niesortu wapiennego. Kluczową przewagą technologiczną naszej firmy opiera się na bardzo bogatym, specjalistycznym i w pełni spleconym parku maszynowym. Posiadamy mobilne i stacjonarne węzły krusząco przesiewające (kruszarki oraz przesiewacze), co umożliwia nam samodzielne przetwarzanie zakupionego niesortu bezpośrednio na bazie technologicznej lub placu budowy. Nasz park maszynowy pozwala na kruszenie, separację i frakcjonowanie dostarczonego surowca, a w konsekwencji – na samodzielne wytworzenie pełnowartościowej mieszanki kruszyw o parametrach geometrycznych i nośności ściśle wymaganych przez OPZ i dokumentację projektową. Nadto nominalna cena bazowa materiału w kosztorysie automatycznie podlega systemowemu przemnożeniu przez szeroką bazę Kosztów Pośrednich (68% od sumy R+M+S) oraz Zysku (12%). To sprawia, że finalny koszt wbudowanego kruszywa jest całkowicie bezpieczny dla płynności kontraktu. Co do rozbieżności z pozycjami nr 141-142, Wykonawca ma pełne i suwerenne prawo do swobodnego ukształtowania cen dla poszczególnych frakcji materiałowych, o ile cena całkowita odpowiada realiom rynkowym. Zapewniona kwota 115 845,28 zł netto w pełni gwarantuje dostarczenie i ułożenie tłucznia o parametrach zgodnych z OPZ. (...) Twierdzenia poparł dowodami w części zastrzeżonymi jako tajemnica przedsiębiorstwa.

d) Pozycje nr 18, 68, 127 i 128 – Beton, poręcze mostowe oraz balustrady - w szczególności podał: (...)

Beton (pozycja 18):

(...) Cena 199,28 zł/m³ nie jest zaniżona, ponieważ POLBUD POLAK Sp. z o.o. jest w pełni samodzielnym licencjonowanym i certyfikowanym producentem betonu towarowego. Posiadamy własny wielkwydajnościowy węzeł betoniarski zlokalizowany bezpośrednio w naszej bazie produkcyjnej Padniewko 65. Surowce podstawowe kupujemy bezpośrednio u producentów na mocy kontraktów handlowych o charakterze ciągłym – m.in. z cementownią, która udzieliła nam stałego kredytu kupieckiego oraz zagwarantowała stały upust/rabat od ceny bazowej za każdą tonę cementu luzem (załącznik nr 10). Nasz beton posiada jednocześnie deklaracje i certyfikaty (załączniki nr 9 i 9a). Kalkulacja tej pozycji cenowej ujęta jest w poufnym załączniku nr 8 do niniejszego pisma. Pozycja ta jest w 100% rentowna, a zarzut Zamawiającego opiera się na cenach detalicznych betoniarni komercyjnych, do których nasza spółka – jako producent – nie należy. (...)

Poręcze i balustrady (poz. 68, 127, 128):

(...) Jako podmiot realizujący rocznie wielokrotne zamówienia infrastrukturalne, dokonujemy zakupów hurtowych u stałych producentów konstrukcji stalowych. Ujednolicenie ceny w preliminarzu orientacyjnym wynika z ujednolicenia stawki ryczałtowej za metr bieżący (mb) zabezpieczonych antykorozyjnie barier ochronnych, niezależnie od ich minimalnej różnicy w wysokości (10 cm), co jest powszechną i ekonomicznie uzasadnioną praktyką rynkową

pozwalającą na optymalizację formalną zamówienia. Wskazywana kwota 22 200,00 zł netto potwierdzona została jako rynkowa w pozycji nr 68 załączonego kosztorysu produkcyjnego, (...). Dodatkowo, stabilność kosztów całego zaplecza transportowego dla tych pozycji gwarantuje umowa hurtowa (załącznik nr 6) oraz niska cena paliwa (...).

Twierdzenia popart dowodami zastrzeżonymi w części jako tajemnica przedsiębiorstwa.

- e) Pozycje nr 112-115 – Wyposażenie ścieżki i mała architektura w szczególności podał: (...) Intencją Wykonawcy od samego początku było i jest dostarczenie oraz montaż fabrycznie nowych elementów małej architektury w 100% zgodnych z Opisem Przedmiotu Zamówienia (OPZ). Podczas generowania dokumentu pomocniczego w programie komputerowym, kosztorysant zastosował metodę kalkulacji analogicznej, opierając się na nadrzędnych bazach katalogowych KNR. System informatyczny automatycznie zaciągnął z bazy danych opis przypisanego domyślnie materiału (wspomnianego stojaka tenisowego), który na skutek przeoczenia edytorskiego nie został ręcznie zmodyfikowany w końcowym wydruku kosztorysu. Okoliczność ta jest tyleż nieistotna co oczywista i w żaden sposób nie wpływa na kompletność przyszłego świadczenia. Dowodem na to, że Wykonawca dokonał rzetelnej i w pełni zindywidualizowanej wyceny każdego z elementów wyposażenia zgodnie z wymogami projektu (a nie skopiował jedną stawkę), jest fakt, że każda z pozycji od nr 112 do nr 115 posiada w naszym kosztorysie zupełnie inną cenę jednostkową. (...) dalej w tej części wskazał na strukturę kosztową odnosząc (...) bezpośrednio do konkretnych pozycji wewnętrznego arkusza kalkulacyjnego oraz dedykowanych ofert handlowych (...). Twierdzenia popart dowodem.
- f) Pozycja nr 101 – Nawierzchnia asfaltowa (warstwa ścieralna o grubości 4 cm) w szczególności podał: (...) Cena jednostkowa ujęta w naszym kosztorysie pomocniczym dla pozycji nr 101 wynosi 49,60 zł/m² netto". Dalej podał: (...) Wykonawca dysponuje własnym sprzętem, w tym zaawansowanymi technologicznie układarkami asfaltu, walcami oraz kompletnym zapleczem logistycznym niezbędnym do realizacji robót bitumicznych. Wszystkie maszyny stanowią własność spółki i są całkowicie spłacone, co eliminuje koszty stałe w postaci rat leasingowych czy komercyjnego najmu sprzętu, z którymi muszą mierzyć się mniejsi konkurenci. Posiadamy także stałe, wysoko wykwalifikowane brygady własne wyspecjalizowane w nawierzchniach asfaltowych. Jako podmiot realizujący rocznie wielokrotne, wielopowierzchniowe kontrakty drogowe w regionie, posiadamy status kluczowego odbiorcy u największych producentów mas bitumicznych. Pozwala nam to na uzyskanie bezprecedensowych upustów cenowych. Przystępując do niniejszego postępowania przetargowego, Wykonawca zabezpieczył i podpisał z dostawcami porozumienia handlowe gwarantujące stałą, zablokowaną cenę zakupu mieszanki asfaltowej przez cały okres trwania inwestycji (11 miesięcy). Wszelkie ryzyka związane z wahaniami cen asfaltów na rynkach hurtowych zostały całkowicie wyeliminowane, co zapewnia pełne bezpieczeństwo finansowe Zamawiającego. Analogicznie, pozycje nr 99 i 100, dotyczące wykonania 5 cm asfaltowej warstwy wiążącej, zostały wycenione na łączną kwotę 66,31 zł/m² netto (...). W zakresie tej pozycji załączył kalkulacje wyceny oraz inne dowody zastrzeżone w części jako tajemnica przedsiębiorstwa.
- g) Pozycje nr 87 i 88 – Różnice w obmiarach robót ziemnych - w szczególności podał: (...) Zmniejszenie nominalnego nakładu obmiarowego w pozycjach bezpośrednich nr 87 i 88 do poziomu 1 172,588 m³ w dokumencie pomocniczym nie oznacza, że Wykonawca fizycznie zaniecha wykonania części wykopów. Wynika to bezpośrednio z unikalnej optymalizacji technologiczno-sprzętowej oraz wewnętrznej metodologii kalkulacji ceny (...). Wykonawca wdrożył w swoim stałym parku maszynowym zaawansowane systemy niwelacji 3D oparte na technologii GNSS i cyfrowych modelach terenu. Zastosowanie automatycznych systemów 3D na spycharkach i koparkach pozwala operatorom na bezbłędne korytowanie z milimetrową dokładnością za pierwszym przejściem maszyny. Eliminacja tzw. "przekopów" oraz konieczności wtórnego zasypywania i zagęszczania gruntu drastycznie skraca czas pracy ładowarek i redukuje liczbę wymaganych roboczogodzin maszynowych o ponad 40% w stosunku do archaicznych norm katalogowych KNR. (...) Wykonawca realizuje transport urobku w 100% własnymi, wysoko-tonażowymi samochodami samowyładowczymi zsynchronizowanymi z ładowarkami kołowymi o pojemności łyżki aż 2,0 m³. Pozwala to na maksymalne skrócenie cyklu załadunkowego i transportowego. Brak jakichkolwiek kosztów komercyjnego najmu maszyn sprawia, że realny koszt jednostkowy zamknięcia tego procesu jest drastycznie niższy od stawek rynkowych. (...) Wskazał także na stosowne decyzji pozostające w związku z realizacją tego zakresu robót. Twierdzenia popart adekwatnymi dowodami, w części zastrzeżonymi jako tajemnica przedsiębiorstwa.
- 3) Odnosił się do kosztów pracy, aczkolwiek nie było to przedmiotem wezwania, ale jak podał wykonawca (...) Jednym z kluczowych, obiektywnych czynników umożliwiających naszej firmie zaoferowanie niezwykle konkurencyjnych stawek wdrożeniowych przy zachowaniu pełnej rentowności kontraktu jest stałe dysponowanie własnym, zgranym i stabilnym zespołem pracowniczym. W przeciwieństwie do podmiotów zmuszonych organizować rekrutacje celowe pod nowo otwierane kontrakty, korzystać z usług drogich agencji pracy tymczasowej lub opierać realizację o marżowych podwykonawców, nasza struktura opiera się na stałych zespołach zatrudnionych na umowę o pracę. Dysponowanie własnym zespołem pozwala na osiągnięcie maksymalnej wydajności i ciągłości pracy. Wyeliminowanie błędów

koordynacyjnych oraz przestojów technologicznych drastycznie podnosi efektywność w przeliczeniu na jedną roboczogodzinę. Pozwala to na realne obniżenie kosztów bezpośrednich robocizny, bez jakiegokolwiek uszczerbku dla standardów BHP, jakości robót czy poziomu wynagrodzeń personelu. W stałej kadrze pracowniczej Wykonawcy ujęci są doświadczeni specjaliści branżowi oraz osoby posiadające uprawnienia do reprezentacji, zarządzania operacyjnego i nadzoru technologicznego. Połączenie funkcji zarządczych, nadzorczych oraz operacyjnych wewnątrz stałego personelu eliminuje potrzebę komercyjnego kontraktowania zewnętrznych, wysokomarżowych menedżerów projektu czy doradców kontraktowych. Stały zespół potwierdza również realność zastosowanej ceny ryczałtowej. Zaoferowana cena ryczałtowa oraz wewnętrzne stawki kosztorysowe gwarantują terminową wypłatę wszelkich świadczeń pracowniczych, ubezpieczeń społecznych oraz podatków. Przedkładane dowody wprost wykazują, że POLBUD POLAK Sp. z o.o. jest pracodawcą stabilnym, rzetelnym i w pełni realizującym cele społeczne zamówień publicznych, co czyni zarzuty o rażąco niskiej cenie w tym segmencie bezprzedmiotowymi. (...)

Mając na uwadze wskazane wyjaśnienia i załączniki do tych wyjaśnień trudno zgodzić się z twierdzeniami Odwołującego, że wykonawca Polbud nie wykazał w sposób konkretny i poparty dowodami, że zaoferowane ceny umożliwiają rzeczywiste wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami zamówienia. Wykonawca Polbud bowiem przedstawił konkretne okoliczności wpływające na poziom kosztów: własne zaplecze surowcowe, własny park maszynowy, własny transport, własny węzeł betoniarski, kontrakty handlowe, oferty dostawców, referencje z realizacji podobnych inwestycji oraz kalkulacje dla pozycji objętych wezwaniem. Poparł te twierdzenia dowodami zastrzeżonymi w części jako tajemnica przedsiębiorstwa. W tym przypadku to Odwołujący ogranicza się do ogólnych i nieweryfikowalnych twierdzeń, co do nierealności kalkulacji spornej części oferty, tym bardziej, że kwestionowana cena oferty, (w zakresie tylko co do niektórych pozycji) nie odbiega istotnie od średniej cen złożonych ofert, ani od budżetu Zamawiającego, a wykonawca Polbud w wyjaśnieniach wskazał na konkretne, indywidualne przewagi kosztowe wobec oferty wykonawcy Grinbud. W konkluzji Izba stwierdza, że wobec oferty wykonawcy Polbud nie zachodziły wskazywane w ramach zarzutu przesłanki z art. 224 ust. 6 Pzp, który to przepis ma zastosowanie wtedy, gdy wykonawca nie złoży wyjaśnień albo gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny lub kosztu czy ust.5 tego przepisu a w konsekwencji przesłanka z art. 226 ust.1 pkt 8 Pzp. W tej sprawie wykonawca wezwany na podstawie art. 224 ust.1 Pzp złożył wyjaśnienia, a Zamawiający prawidłowo uznał, że ze złożonych wyjaśnień nie wynika, że oferowana cena jest rażąco niska.

Zarzut 4 - naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 Pzp - związany z wyborem najkorzystniejszej oferty w konsekwencji także nie podlega uwzględnieniu Zarzut ten ma charakter wyłącznie wynikowy, a zatem skoro wcześniejsze zarzuty Izba uznała za niezasadne, nie ma podstaw do kwestionowania wyboru oferty najkorzystniejszej.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437), w szczególności jego § 8 ust.2 pkt 3 w myśl którego: „2. W przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądza koszty, o których mowa w § 5 pkt 2, od odwołującego na rzecz: (...) 3) zamawiającego i uczestnika postępowania odwoławczego wnoszącego sprzeciw, który przystąpił po stronie zamawiającego, jeżeli uczestnik ten wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu w części, gdy zamawiający uwzględnił część zarzutów, a odwołujący nie wycofał pozostałych zarzutów odwołania”.

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

.....