

WYROK

Warszawa, dnia 22 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 czerwca 2026 r. przez Odwołującego: **STRABAG Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie** ul. Parzniewska 10, 05800 Pruszków) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina Stawiguda** (ul. Olsztyńska 10, 11034 Stawiguda)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
 2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: **STRABAG Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie** ul. Parzniewska 10, 05800 Pruszków) i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10.000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczonej przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.
- 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 3039/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 czerwca 2026 r. przez wykonawcę: **STRABAG Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie** (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 Stawiguda**. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Poprawa dostępności komunikacyjnej w Pluskach w gm. Stawiguda w zakresie przebudowy ulicy Słonecznej i budowy ulicy Polnej.”, numer postępowania: ZP.271.1.03.2026. Ogłoszenie o przedmiotowym zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych: 23.01.2026 r., nr 2026/BZP 00061936.

Wykonawca podał, że: (...) wnosi odwołanie od niezgodnej z przepisami pzp czynności Zamawiającego polegających na:

- ☐ wadliwej czynności badania i oceny ofert;
- ☐ wadliwej czynności badania i oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę Usługi Drogowo-Budowlane **AS-DROG sp. z o.o.** z siedzibą w Olsztynie (dalej: „Wykonawca” lub „AS-DROG”) pismem z dnia 19.03.2026 r. w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 09.03.2026 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny;
- ☐ zaniechaniu odrzucenia oferty **AS-DROG** w sytuacji, gdy wykonawca ten wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie udowodnił, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska i nie wywiązał się z ciężaru obalenia domniemania rażąco niskiej ceny, a także w sytuacji, gdy **AS-DROG** nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego w wezwaniu z dnia 09.03.2026 r.;
- ☐ zaniechaniu odrzucenia oferty **AS-DROG**, pomimo że zawiera rażąco niską cenę;
- ☐ dokonaniu wyboru oferty **AS-DROG** jako najkorzystniejszej w tym Postępowaniu.

I. Zarzuty:

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 2 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez **AS-DROG** z powodu rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy:
 - a) oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wyjaśnienia, zaś w szczególności dowody do wyjaśnień przedstawione przez **AS-DROG** w piśmie z dnia 19.03.2026 r. nie uzasadniają i nie udowadniają ceny tej oferty, a tym samym Wykonawca nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i umożliwia wykonanie zamówienia - nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny, a tym samym Zamawiający dokonał błędnej i dowolnej oceny wyjaśnień złożonych przez **AS-DROG**;
 - b) **AS-DROG** nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego w wezwaniu z dnia 09.03.2026 r. w

szczegółności nie złożył kalkulacji szczegółowej dotyczącej robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz kalkulacji szczegółowej dotyczącej branży sanitarnej dla ul. Słonecznej;

c) złożone przez AS-DROG wyjaśnienia nie zawierają informacji co do sposobu skalkulowania oferty w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, w odniesieniu do robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz dla branży sanitarnej dla ul. Słonecznej - w szczególności nie wiadomo jakie stawki roboczogodzin przyjęto dla wykonania tych robót, a ponadto wraz z wyjaśnieniami nie przedstawiono odpowiednich dowodów;

d) cena zaoferowana przez AS-DROG nie pozwala na zrealizowanie zamówienia w sposób zgodny z oczekiwaniami Zamawiającego.

2) art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) pzp polegające na wyborze jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty AS-DROG, w sytuacji, gdy czynność ta nastąpiła z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

II. Żądania:

W oparciu o przedstawione wyżej zarzuty, wnoszę o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących czynności:

1) unieważnienie czynności wyboru oferty AS-DROG jako oferty najkorzystniejszej;

2) odrzucenie oferty AS-DROG z powodu rażąco niskiej ceny, a także z uwagi na fakt, że AS-DROG nie udowodnił, że zaoferowana przez tego wykonawcę cena nie jest rażąco niska i nie wywiązał się z ciężaru obalenia domniemania rażąco niskiej ceny;

3) powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców biorących udział w postępowaniu z wyłączeniem oferty AS-DROG.

III. Inne wnioski i oświadczenia:

Niezależnie od powyższego wnoszę o:

1) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów załączonych do odwołania oraz przedstawionych na rozprawie;

2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach Postępowania, na które powołano się w uzasadnieniu odwołania;

3) zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania obejmujących wpis od odwołania, opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł oraz koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych, które zostaną udokumentowane fakturą VAT złożoną na rozprawie.

IV. Interes we wniesieniu odwołania:

Odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 pzp w złożeniu odwołania.

Odwołujący to podmiot profesjonalnie działający na rynku budowlanym. Odwołujący jest wykonawcą biorącym udział w Postępowaniu, a złożona przez niego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert. Prawidłowa ocena ofert powinna prowadzić jednak do odrzucenia oferty złożonej przez AS-DROG, sklasyfikowanej przed ofertą Odwołującego, gdyż zawiera rażąco niską cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia, a AS-DROG składając wyjaśnienia nie obalił ciężącego na nim domniemania rażąco niskiej ceny. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania Zamawiającego i odrzucenia oferty AS-DROG, za najkorzystniejszą zostałaby uznana oferta Odwołującego. Wskutek naruszenia wskazanych przepisów Pzp przez Zamawiającego, Odwołujący pozbawiony został możliwości wykonania zamówienia, pomimo że złożona przez niego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza w przedmiotowym Postępowaniu. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że objęte odwołaniem czynności Zamawiającego prowadzą do poniesienia szkody przez Odwołującego, polegającej na uniemożliwieniu Odwołującemu uzyskania zamówienia.

V. (...). (...)

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności:

Informacje ogólne. Zarys sprawy.

1. Pismem z dnia 09.03.2026 r. Wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, działając na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, Zamawiający zwrócił się do AS-DROG o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów w zakresie wyliczenia ceny, gdyż zaoferowana przez AS-DROG cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi uzasadnione wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami

określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Zamawiający wskazał, że cena zaoferowana przez AS-DROG jest niższa o 31,99 % od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o należny podatek o towarów i usług.

2. W dniu 19.03.2026 r. AS-DROG złożył wyjaśnienia, w których odniósł się do skierowanego przez Zamawiającego wezwania. Do wyjaśnień zostało dołączonych 9 załączników w tym: 7 ofert podwykonawców/dostawców oraz 2 kosztorysy ofertowe (kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i kosztorys ofertowy ul. Polna). W zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa, w złożonych wyjaśnieniach AS-DROG wskazał: „Wszystkie powyższe informacje (wraz z dowodami) stanowią w całości tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i nie podlegają udostępnieniu osobom trzecim. Tym samym AS-DROG Sp. z o.o. zastrzega, że informacje zawarte w niniejszym piśmie, w tym również w jego załącznikach, nie mogą być udostępniane osobom trzecim.”. Była to całość uzasadnienia w zakresie tajemnic przedsiębiorstwa.

3. Jak wynikało z udostępnionych przez Zamawiającego załączników do protokołu postępowania, w szczególności z pisma Zamawiającego z dnia 30.03.2026 r., AS-DROG objął ochroną jako tajemnica przedsiębiorstwa całą treść udzielonych wyjaśnień (tj. pisma z dnia 19.03.2026 r.) oraz wszystkie załączniki do tego pisma (w całości).

4. We wspomnianym piśmie z dnia 30.03.2026 r., Zamawiający działając na podstawie art. 18 ust. 1- 3 oraz art. 74 ust. 1 Pzp po dokonaniu analizy zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa zawartego w wyjaśnieniach AS-DROG z 19.03.2026 r. poinformował, że „Zastrzeżenie, zgodnie z którym całość wyjaśnień wraz z załącznikami stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, zostało uznane za niezasadne w przeważającej części.”

5. W uzasadnieniu swojej decyzji Zamawiający wskazał, że „Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem oraz przepisami, skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa wymaga:

1. wykazania, że konkretne informacje mają wartość gospodarczą,
2. wskazania, że nie są one powszechnie dostępne,
3. udowodnienia, że podjęto wobec nich realne działania w celu zachowania poufności,
4. jednoznacznego wyodrębnienia informacji objętych tajemnicą wraz z uzasadnieniem.

W Państwa piśmie powyższe przesłanki nie zostały spełnione w sposób wystarczający, w szczególności:

1. Zastrzeżenie ma charakter ogólny i blankietowy, obejmujący całość wyjaśnień oraz wszystkie załączniki, bez ich zróżnicowania.

2. Nie przedstawiono konkretnego uzasadnienia dla poszczególnych informacji ani nie wykazano ich indywidualnej wartości gospodarczej.

3. Znaczna część przekazanych informacji ma charakter:

- a) ogólnych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny,
- b) opisów organizacji robót i doświadczenia wykonawcy,
- c) danych, które co do zasady podlegają jawności w postępowaniu.

Zamawiający wskazuje, że zgodnie z zasadą jawności postępowania, wyjątki w postaci tajemnicy przedsiębiorstwa podlegają wykładni ścisłej i nie mogą być stosowane rozszerzająco.”

6. W dalszej części pisma Zamawiający poinformował AS-DROG o zamierza odtajnieniu:

- „1. treści wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny,
 2. ogólnych opisów organizacji robót, posiadanych zasobów i doświadczenia,
 3. informacji nieposiadających wykazanej wartości gospodarczej.”
7. Następnie Zamawiający wskazał, że jednocześnie dopuszcza możliwość zachowania poufności w zakresie:
- „1. szczegółowych ofert handlowych od dostawców (o ile zawierają indywidualne warunki handlowe),
 2. szczegółowych kalkulacji kosztorysowych, w zakresie w jakim zawierają know-how wykonawcy
- pod warunkiem wykazania przez Wykonawcę spełnienia przesłanek ustawowych.

W związku z powyższym Zamawiający wzywa Państwa do w terminie 2 dni, tj. do 01.04.2026 r. przedstawienia szczegółowego uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, poprzez:

1. wskazanie konkretnych informacji podlegających ochronie,
2. wykazanie spełnienia przesłanek ustawowych dla każdej z nich,
3. wyodrębnienie zakresu informacji, które powinny pozostać niejawne.

Po bezskutecznym upływie powyższego terminu Zamawiający dokona odtajnienia informacji w zakresie wskazanym powyżej.”

8. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 31.03.2026 r. AS-DROG przedstawił uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa oraz wskazał zakres informacji, które powinny pozostać niejawne.

9. We wspomnianym piśmie, AS-DROG podtrzymał zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do ofert handlowych dostawców i podwykonawców oraz kosztorysów ofertowych (kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i kosztorys ofertowy ul. Polna) jak również wskazał, że nie sprzeciwia się ujawnieniu: ogólnych wyjaśnień dotyczących sposobu

kalkulacji ceny, informacji o posiadanych zasobach, doświadczeniu i organizacji robót oraz deklaracji dotyczących zgodności z SWZ i przepisami prawa.

10.W pkt 2 wyjaśnień z dnia 31.03.2026 r., AS-DROG przedstawił uzasadnienie spełnienia przez zastrzeżone informacje przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa:

„Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli:

a) posiada wartość gospodarczą

Zastrzeżone informacje mają istotną wartość gospodarczą, ponieważ:

- przedstawiają indywidualnie wynegocjowane warunki handlowe z dostawcami (ceny, rabaty, warunki współpracy),
- odzwierciedlają realne koszty zakupu materiałów i usług, stanowiące podstawę budowy ceny ofertowej,
- ujawniają szczegółową strategię kalkulacyjną Wykonawcy, w tym poziom marży, kosztów oraz efektywności operacyjnej.

Ujawnienie tych danych umożliwiłoby konkurencji:

- odtworzenie modelu kalkulacji Wykonawcy,
- poznanie jego rzeczywistych kosztów i warunków zakupowych,
- wykorzystanie tych informacji w przyszłych postępowaniach przetargowych.

b) nie są powszechnie dostępne

Zastrzeżone informacje:

- nie są publikowane ani dostępne w obrocie publicznym,
- stanowią wynik indywidualnych negocjacji handlowych,
- nie wynikają z ogólnodostępnych cenników (mają charakter ofert dedykowanych dla konkretnego kontraktu).

c) podjęto działania w celu zachowania poufności

Wykonawca podejmuje realne działania w celu ochrony poufności tych informacji, w szczególności:

- ogranicza dostęp do ofert handlowych i kalkulacji wyłącznie do wąskiego grona pracowników,
- stosuje wewnętrzne procedury ochrony informacji handlowych,
- współpracuje z dostawcami w oparciu o relacje handlowe wymagające zachowania poufności warunków cenowych.

d) informacje zostały wyraźnie wyodrębnione

W niniejszym piśmie Wykonawca jednoznacznie wskazuje zakres informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, ograniczając go wyłącznie do:

- ofert dostawców i podwykonawców,
- szczegółowych kalkulacji kosztorysowych.”

11.Z kolei, w pkt 3 wyjaśnień z dnia 31.03.2026 r. AS-DROG przedstawił uzasadnienie dla zastrzeżenia ofert dostawców w którym podniósł:

„Oferty handlowe stanowią najbardziej wrażliwy element działalności Wykonawcy, gdyż:

- zawierają indywidualne ceny uzyskane dzięki relacjom handlowym i skali działalności,
- ich ujawnienie mogłoby doprowadzić do:

-utrąty przewagi konkurencyjnej,

-pogorszenia warunków współpracy z dostawcami,

-wykorzystania tych danych przez konkurencję w negocjacjach.

Orzecznictwo KIO wielokrotnie potwierdza, że indywidualne warunki handlowe oraz ceny uzyskane od dostawców mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, o ile zostanie wykazana ich wartość gospodarcza – co niniejszym czynimy.”

12.Do pisma z dnia 31.03.2026 r. nie zostały dołączone żadne załączniki (pismo nie zawiera listy załączników i żadne załączniki nie zostały przekazane STRABAG).

13.W dniu 07.04.2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty najkorzystniejszej po powtórzeniu czynności badania i oceny ofert za którą została uznana oferta AS-DROG.

14.Wobec tej czynności Zamawiającego, w dniu 13.04.2026 r. STRABAG wniósł odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 18 ust. 1 - 3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i pkt 2) Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. z dnia 21 stycznia 2026 r., Dz.U. z 2026 r. poz. 85; dalej jako „uznk”) w zw. z art. 74 ust. 1 i ust. 2 Pzp polegające na:

a) błędnej ocenie skuteczności zastrzeżenia przez AS-DROG jako tajemnicy przedsiębiorstwa w całości dokumentów stanowiących załączniki nr od 1 do 9 do wyjaśnień udzielonych przez tego wykonawcę pismem z dnia

19.03.2026 r. w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 09.03.2026

r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny; i w następstwie tego

b)zaniechanie ujawnienia i udostępnienia Odwołującemu dokumentów stanowiących załączniki nr od 1 do 9 do ww.

pisma w sytuacji, gdy AS-DROG bezskutecznie zastrzegł te informacje i dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa;

c) naruszenie zasady jawności, przejrzystości i uczciwej konkurencji poprzez ograniczenie innym wykonawcom, w tym Odwołującemu, możliwości weryfikacji czy wyjaśnienia rażąco niskiej ceny były rzeczowe i prawidłowe, a AS-DROG wywiązał się z ciężaru dowodzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny;

2) art. 18 ust. 1 - 3 pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i pkt 2) Pzp polegające na skierowaniu do AS-DROG pismem z dnia 30.03.2026 r. wezwania do przedstawienia szczegółowego uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, a tym samym doprowadzenie do przedstawienia (uzupełnienia) uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa po upływie terminu na jego przedstawienie (tj. po upływie terminu na złożenie wyjaśnień);

3) art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) pzp polegające na wyborze jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty AS-DROG, w sytuacji, gdy czynność ta nastąpiła z naruszeniem zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji do tego stopnia, iż pozostali wykonawcy (w tym Odwołujący) pozbawieni zostali możliwości zbadania motywów i prawidłowości rozstrzygnięcia Zamawiającego.

15. Wyrokiem z dnia 21.05.2026 r. Krajowa Izba Odwoławcza po rozpoznaniu wniesionego przez STRABAG odwołania, które zostało zarejestrowane pod sygnaturą akt KIO 1694/26 uwzględniła odwołanie i nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym ujawnienie dokumentów zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa przez ASDROG, tj. załączników nr od 1 do 9 do wyjaśnień udzielonych przez wykonawcę pismem z dnia 19.03.2026 r. w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 09.03.2026 r. do wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

16. W piśmie z dnia 10.06.2026 r. Zamawiający wskazał, że w związku z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie o sygn. akt KIO 1694/26, informuje o unieważnieniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz o powtórzeniu czynności badania i oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu.

17. W załączeniu do pisma z dnia 16.06.2026 r., w odpowiedzi na wniosek Odwołującego, o udostępnienie dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z wykonaniem wyroku Krajowej Izby Odwoławczej o sygn. akt KIO 1694/26, Zamawiający przekazał Odwołującemu odtajnione dokumenty z przedmiotowego postępowania, w zakresie wskazanym w treści w/w orzeczenia.

18. W dniu 18.06.2026 r. Zamawiający przekazał wykonawcom Informację o wyborze oferty najkorzystniejszej po powtórzeniu czynności badania i oceny ofert w wykonaniu wyroku KIO. We wspomnianej informacji Zamawiający wskazał, że w wykonaniu w/w wyroku unieważnił dotychczasową czynność wyboru oferty, odtajnił załączniki nr 1-9 do wyjaśnień AS-DROG, a następnie przeprowadził powtórna czynność badania i oceny ofert. W dalszej części informacji, Zamawiający wskazał, że jako najkorzystniejszą ponownie uznano ofertę złożoną przez AS-DROG. Oferta złożona przez Odwołującego uplasowała się na drugiej pozycji w rankingu ofert.

II. Uzasadnienie zarzutu dotyczącego zaniechania odrzucenia oferty ASDROG pomimo, że wykonawca ten nie wyjaśnił i nie udowodnił, że zaoferowana przez niego cena oferty nie jest rażąco niska i że pozwala na zrealizowanie zamówienia w sposób oczekiwany przez

Zamawiającego w SWZ, a także z uwagi na to, że AS-DROG nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego. Zaniechanie odrzucenia oferty z uwagi na rażąco niską cenę.

19. Jak już wyżej wskazywano pismem z dnia 09.03.2026 r. Zamawiający wezwał AS-DROG m.in. do złożenia wyjaśnień w zakresie okoliczności, o których mowa w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp. W dalszej części wezwania, Zamawiający zwrócił się „o przedstawienie szczegółowej kalkulacji ceny zaoferowanej w Państwa ofercie, w tym wszystkie koszty niezbędne do jego prawidłowej realizacji, w szczególności koszty:

- robocizny (z uwzględnieniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz minimalnej stawce godzinowej),
- materiałów i urządzeń,
- sprzętu i transportu,
- podwykonawstwa,
- organizacji placu budowy,
- obsługi geodezyjnej i laboratoryjnej,
- kosztów pośrednich, ogólnych oraz zysku,
- innych kosztów towarzyszących realizacji zamówienia.

Wyjaśnienia powinny być konkretne, wyczerpujące oraz poparte dowodami (np. kalkulacjami, ofertami dostawców, umowami, zestawieniami kosztów, analizą cen jednostkowych), umożliwiającymi Zamawiającemu dokonanie rzetelnej oceny, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska i pozwala na prawidłowe wykonanie zamówienia.”

20. Analiza udostępnionych Odwołującemu po wyroku Krajowej Izby Odwoławczej sygn. akt KIO 1694/26, załączników nr od 1 do 9 do wyjaśnień AS-DROG z dnia 19.03.2026 r. jednoznacznie wskazuje, że:

1. AS-DROG nie przedstawił w ogóle kalkulacji szczegółowej dotyczącej robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz kalkulacji szczegółowej dotyczącej branży sanitarnej dla ul.

Słonecznej do przedłożenia których zobowiązywało go wezwanie Zamawiającego;

2.na podstawie przedstawionych przez AS-DROG załącznika nr 8 – Kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i załącznika nr 9 – Kosztorys ofertowy ul. Polna nie można ustalić jakie koszty robocizny zostały przyjęte dla robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz robót z zakresu branży sanitarnej dla ul. Słonecznej – zarówno z kosztorysów ani z ofert podwykonawców (Załącznik nr 5 oferta Hydros i załącznik nr 7 oferta Entelbud) nie wynika jakie koszty pracy zostały przyjęte przez podwykonawców do skalkulowania cen za ten zakres prac, a dodatkowe dokumenty te w żaden sposób nie potwierdzają, że koszty pracy zostały skalkulowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy oraz wymaganiami przepisów prawa pracy oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym;

3.wyjaśnienia i dowody przedstawione przez AS-DROG w piśmie z dnia

19.03.2026 r. nie uzasadniają i nie udowadniają ceny tej oferty, gdyż część ze złożonych przez AS-DROG ofert stanowiących dowody do wyjaśnień pochodzi z okresu po dniu otwarcia ofert, a zatem nie mogła stanowić podstawy do wyceny oferty;

4. ceny jednostkowe zaoferowane przez AS-DROG w zakresie kruszywa naturalnego i łamanego (Załącznik nr 3 – oferta PJP Invest sp. z o.o.) podane w załączniku nr 8 – Kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i załączniku nr 9 – Kosztorys ofertowy ul. Polna są rażąco niskie i nie pozwalają na pokrycie kosztów transportu tych materiałów z kopalni do miejsca ich wbudowania.

Kalkulacje szczegółowe

21.Analiza przedstawionych przez AS-DROG wraz z wyjaśnieniami z dnia 19.03.2026 r. załącznika nr 8 – Kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i załącznika nr 9 – Kosztorys ofertowy ul. Polna prowadzi do wniosku AS-DROG nie przedstawił w ogóle kalkulacji szczegółowej dotyczącej robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz kalkulacji szczegółowej dotyczącej branży sanitarnej dla ul. Słonecznej do przedłożenia których zobowiązywało go wezwanie Zamawiającego.

22.W zakresie tych pozycji, w przeciwieństwie do pozostałych pozycji kosztorysowych, ASDROG nie dokonał ich rozbicia na robocizną, materiały i sprzęt, lecz ograniczył się do wskazania jednej ceny za komplet. Poniżej Odwołujący przedstawia fragment załącznika nr 9 – Kosztorys ofertowy ul. Polna obrazujący, dla porównania, szczegółowość rozbicia pozycji kosztorysowej 42.d1.11.4 ścieki i poz. 43.d.1.12 oświetlenie:

24.Z kolei w zakresie robót dotyczących oświetlenia ulicznego, AS-DROG złożył wraz z wyjaśnieniami Załącznik nr 7 – ofertę Entelbud, w której również dokonano wyceny tych robót jako komplet odpowiednio w odniesieniu do ul. Słonecznej i ul. Polnej. Poniżej przedstawiono tabelę z oferty Entelbud:

25.Porównanie kosztorysów z Załącznikami nr 5 i nr 7 prowadzi do wniosku, że ceny za komplet podane w kosztorysach odpowiadają cenom podanym w Załączniku nr 5 i nr 7, czyli w ofertach podwykonawców. Zostały one jedynie nieznacznie zwiększone – przykładowo: koszt budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego na ul. Polnej w Załączniku nr 7 do wyjaśnień został określony na poziomie 248 400,00 zł netto, natomiast w kosztorysie stanowiącym Załącznik nr 9 do wyjaśnień na kwotę 250 000,00 zł netto.

26.Powyższe prowadzi do wniosku, że zamiast podać dla omawianych pozycji wymagane przez Zamawiającego w wezwaniu informacje o kosztach związanych z robocizną, materiałem i sprzętem AS-DROG ograniczył się do podania cen jednostkowych zaoferowanych za realizację tego zakresu prac przez podwykonawców ujmując je w zbiorczej jednostce - komplet.

27.Tym samym, wyjaśniając cenę AS-DROG niejako „zasłonił” się ofertami podwykonawców. Podczas gdy nic nie stało na przeszkodzie, aby również dla tych pozycji dokonać rozbicia na wymagane przez Zamawiającego informacje o koszcie robocizny, materiałów i sprzętu. Tworząc oferty dla AS-DROG podwykonawcy również musieli oprzeć się na cenach jednostkowych, tworzyli kalkulacje szczegółowe, których jednak nie przedłożono w odpowiedzi na wezwanie. AS-DROG w celu należytego wykazania sposobu kalkulacji ceny był obowiązany takie dokumenty przedstawić, a argumentacja wskazująca, że podwykonawca ich nie dostarczył nie może stanowić usprawiedliwienia dla niepełnych wyjaśnień. Jak słusznie zauważono w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27.11.2025 r. sygn. akt XXIII Zs 122/25: „To rolę wykonawcy składającego wyjaśnienia jest takie ułożenie stosunków ze swoimi potencjalnymi podwykonawcami, aby współpracowali oni z wykonawcą w ramach celu jakim jest uzyskanie zamówienia w tym poprzez wspieranie wykonawcy w składaniu wyjaśnień rażąco niskiej ceny jeżeli konieczność złożenia takich wyjaśnień zaistnieje. Zarówno w interesie wykonawcy jaki i pośrednio w interesie podwykonawcy jest, aby oferta wykonawcy nie została odrzucona z uwagi na brak dostatecznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny (art. 224 ust. 6 p.z.p.), ewentualnie jako oferta zawierająca rażąco niską cenę (art. 226 ust. 1 pkt 8) p.z.p.), tak możliwy był wybór tej właśnie oferty jako najkorzystniejszej. Ponadto w tej sytuacji nic nie stało na przeszkodzie, żeby wykonawca sam rozbił te kalkulacje na ceny jednostkowe i przedstawił zamawiającemu właśnie po to, żeby zamawiający miał możliwość oceny i weryfikacji czy przyjęte ceny pozwalają na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów (art. 224 ust. 1 ustawy p.z.p.). Rzetelny wykonawca nie podchodzi

do ofert podwykonawczych bezrefleksyjnie i dokonuje ich analizy przez pryzmat poszczególnych jej części składowych.”
Na gruncie niniejszej sprawy tego wszystkie zabrakło.

28. Taki sposób prezentacji kalkulacji kosztu (podanie ceny za komplet) w żaden sposób nie wyjaśnia zaoferowanej ceny, a przede wszystkim powoduje, że Zamawiający nie uzyskał wymaganych przez niego w wezwaniu informacji, gdyż nie uzyskał informacji o sposobie skalkulowania tych pozycji kosztorysu. Kalkulacji przedstawionych przez AS-DROG dla tych pozycji nie sposób zatem uznać za szczegółowe, co prowadzi do wniosku, że wykonawca nie udzielił wyjaśnień w wymaganym przez Zamawiającego zakresie.

29. Co istotne, ceny za realizację robót w branży sanitarnej i w zakresie oświetlenia dla ul. Słonecznej stanowiły aż 35% ceny oferty AS-DROG, z kolei cena za realizację robót w zakresie oświetlenia dla ul. Polnej stanowi 13,5% ceny oferty AS-DROG. Omawiane zakresy stanowią zatem istotne pozycje kosztorysowe (istotne składowe ceny tak pod kątem ich wartości jak i znacznie merytorycznego), a brak przedstawienia dla nich kalkulacji szczegółowej powoduje, że de facto odpowiednio ponad 35% i ponad 13,5% ceny pozostało niewyjaśnione.

30. Podsumowując, AS-DROG nie przedłożył wyjaśnień odpowiadających jednoznacznej treści wezwania Zamawiającego, w tym w szczególności nie złożył kalkulacji szczegółowej dot. w/w zakresów robót, zaś Zamawiający błędnie uznał wyjaśnienia i zaniechał odrzucenia oferty tego wykonawcy, podczas gdy powinien on odrzucić ofertę AS-DROG wobec niewykazania, iż złożona oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej.

Koszty pracy

31. Z przedstawionych przez AS-DROG wyjaśnień jak i kosztorysów (Załącznik nr 8 i nr 9 do wyjaśnień) wynika, że do kalkulacji ceny ofertowej wykonawca ten przyjął koszty robocizny na poziomie 40,00 zł za roboczogodzinę.

32. Jednakże, na podstawie przedstawionych przez AS-DROG załącznika nr 8 – Kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i załącznika nr 9 – Kosztorys ofertowy ul. Polna nie można ustalić jakie koszty robocizny zostały przyjęte dla robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz robót z zakresu branży sanitarnej dla ul. Słonecznej. Zarówno z kosztorysów ani z ofert podwykonawców (Załącznik nr 5 oferta Hydros i załącznik nr 7 oferta Entelbud) nie wynika jakie koszty pracy zostały przyjęte przez podwykonawców do skalkulowania cen za ten zakres prac, a dodatkowe dokumenty te w żaden sposób nie potwierdzają, że koszty pracy zostały skalkulowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy oraz wymaganiami przepisów prawa pracy oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym.

33. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z pkt 3 ppkt 17 SWZ, Zamawiający wymagał, na podstawie art. 95 Pzp, zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę, na podstawie umowy o pracę, osób wykonujących następujące czynności w zakresie realizacji zamówienia: wszelkie czynności wchodzące w tzw. koszty bezpośrednie. Wymóg ten dotyczy wszystkich osób, które wykonują czynności bezpośrednio związane z wykonywaniem robót, czyli tzw. pracowników fizycznych (a zatem także pracowników fizycznych realizujących roboty z branży oświetlenia i sanitarnej). Wymóg nie dotyczy, między innymi osób: pełniących tzw. samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, wykonujących obsługę geodezyjną, dostawców materiałów budowlanych. Obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę nie dotyczy sytuacji, w której wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca osobiście wykonuje powyższe czynności.

34. W ocenie Odwołującego wykonawca AS-DROG nie udzielił w rzeczywistości wyjaśnień odnośnie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dla omawianego zakresu robót, choć był do tego bezwzględnie zobligowany biorąc pod uwagę treść wezwania, a także przepisu art. 224 ust. 4 Pzp. Brak podania tych informacji powinien skutkować odrzuceniem złożonej przez AS-DROG oferty.

Załączniki nr od 1 do 7 do wyjaśnień AS-DROG

35. Termin składania ofert upływał w dniu 19.02.2026 r. o godz. 9:30. Jak wynika z udostępnionych Odwołującemu dokumentów osoba uprawniona do reprezentowania ASDROG podpisała ofertę w dniu 18.02.2026 r. o godz. 20:38 (data i godzina odczytane z podpisu elektronicznego złożonego na Formularzu oferty AS-DROG).

36. Skoro oferta AS-DROG została podpisana w dniu 18.02.2026 r. to najpóźniej w tym samym momencie musiały istnieć i być znane temu wykonawcy wszelkie dane, na podstawie których dokonał kalkulacji ceny ofertowej.

37. Jak już wyżej wskazywano, wraz z wyjaśnieniami z dnia 19.03.2026 r. AS-DROG przedstawił 9 załączników w tym: 7 ofert podwykonawców/dostawców oraz 2 kosztorysy ofertowe (kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i kosztorys ofertowy ul. Polna).

38. Analiza załączników od 1 do 7 do wyjaśnień AS-DROG tj. ofert podwykonawców/dostawców prowadzi do wniosku, że aż 4 spośród przedstawionych przez tego wykonawcę ofert opatrzonych jest datami przypadającymi po dniu podpisania oferty przez AS-DROG, a część z nich również datami przypadającymi po upływie terminu składania ofert:

1. Załącznik nr 1 oferta COLAS Polska sp. z o.o. – mieszanki mineralno asfaltowe – datowana jest na dzień 19.02.2026 r., a zatem na dzień przypadający po złożeniu podpisu pod ofertą AS-DROG;

2. Załącznik nr 2 – oferta Polbruk S.A. – materiały brukarskie – datowana jest na dzień 18.03.2026 r., a zatem na dzień przypadający po upływie terminu składania ofert;

3. Załącznik nr 3 – oferta PJP Invest sp. z o.o. – kruszywa naturalne i łamane – datowana jest na dzień 19.03.2026 r., a zatem na dzień przypadający po upływie terminu składania ofert;

4. Załącznik nr 4 – oferta Thomas Beton - betony – datowana jest na dzień 23.02.2026 r., a zatem na dzień przypadający po upływie terminu składania ofert.

39. Skoro wszystkie w/w oferty opatrzone są datami przypadającymi po dniu podpisania oferty przez AS-DROG, a część z nich również datami przypadającymi po upływie terminu składania ofert należy dojść do wniosku, że dokumenty te w dacie składania ofert obiektywnie nie istniały.

40. Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, obowiązek wykazania, że złożona oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Przepis ten ustanawia swoistą zasadę rozkładu ciężaru dowodu w zakresie procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Na etapie wezwania obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Jest to jeden z niewielu przypadków, gdzie przepisy Pzp wprost określają rozkład ciężaru dowodu, jednoznacznie wskazując, że ciężar dowodu, że cena oferty nie jest rażąco niska spoczywa na wykonawcy. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Izby, złożenie wyjaśnień nierzetelnych lub niepopartych wiarygodnymi dowodami jest równoznaczne z niewykazaniem przez wykonawcę, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska.

41. Oferty dostawców datowane po dacie sporządzenia oferty przez AS-DROG nie mogą stanowić wiarygodnego dowodu na to, że cena ofertowa została przez tego wykonawcę rzetelnie skalkulowana. Nie odzwierciedlają stanu wiedzy i ustaleń ekonomicznych dokonanych przez AS-DROG przed datą sporządzenia oferty, co czyni je nieprzydatnymi do wykazania realności zaoferowanej ceny. Okoliczność, że w/w oferty zostały sporządzone po terminie sporządzenia oferty AS-DROG rodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały one pozyskane wyłącznie na potrzeby odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, a nie na potrzeby skalkulowania ceny ofertowej. W tym miejscu należy zauważyć, że dopuszczenie ofert sporządzonych po terminie składania ofert jako skutecznych dowodów w procedurze wyjaśnień ceny prowadziłoby do wypaczenia celu instytucji z art. 224 Pzp.

42. Biorąc pod uwagę, że złożone przez wykonawcę AS-DROG dowody opatrzone są datami późniejszymi niż termin sporządzenia oferty, a zatem nie mogą potwierdzać realności kalkulacji ceny sporządzonej w dacie złożenia oferty (nie stanowią dowodów, o których mowa w art. 224 ust. 1 i ust. 2 Pzp), Zamawiający zobowiązany był uznać wyjaśnienia za niewystarczające (uznać, że AS-DROG nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny) i odrzucić ofertę AS-DROG jako zawierającą rażąco niską cenę. Zaniechanie przez Zamawiającego dokonania powyższej czynności stanowi naruszenie z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 ust. 6 Pzp.

43. Podsumowując dotychczas przedstawioną argumentację, należy stwierdzić, że ASDROG nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, a w konsekwencji Zamawiający dokonał błędnej i dowolnej oceny wyjaśnień złożonych przez tego wykonawcę. Taki sposób udzielenia wyjaśnień należy de facto potraktować jako brak udzielenia wyjaśnień na wezwanie Zamawiającego w danym zakresie, co powinno skutkować odrzuceniem oferty AS-DROG na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 Pzp.

Koszty transportu kruszywa

44. Niezależnie od powyższego, Odwołujący wskazuje, że cena zaoferowana przez ASDROG nie pozwala na zrealizowanie zamówienia w sposób zgodny z oczekiwaniami Zamawiającego, co jednoznacznie wynika z wyjaśnień i dowodów przedstawionych przez AS-DROG w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 09.03.2026 r. i powinno skutkować odrzuceniem oferty złożonej przez AS-DROG na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 Pzp.

45. Na potwierdzenie prawidłowości kalkulacji przedstawionej w Załączniku nr 8 – Kosztorys ofertowy ul. Słoneczna i Załączniku nr 9 – Kosztorys ofertowy ul. Polna, AS-DROG przedstawił m.in. Załącznik nr 3 – ofertę PJP Invest sp. z o.o. – kruszywa naturalne i łamane. Poniżej treść oferty z Załącznika nr 3 do wyjaśnień:

46. Co istotne, jak jednoznacznie wynika z treści przedstawionej przez AS-DROG oferty PJP Invest sp. z o.o. podane w ofercie ceny kruszywa i kruszywa łamanego (kłsm – kruszywo łamane stabilizowane mechanicznie) to ceny materiału bez transportu do miejsca jego wbudowania. Użyty w ofercie termin „loco kopalnia” oznacza bowiem, że podane w ofercie ceny materiałów dotyczą zakupu bezpośrednio przy kopalni, a odbiór i transport organizuje oraz opłaca kupujący. Tym samym do podanych w ofercie PJP Invest sp. z o.o. cen materiałów należy jeszcze doliczyć koszt ich transportu do miejsca wbudowania.

47. Transport kruszywa na budowę jest istotnym elementem składowym ceny jednostkowej pozycji, w ramach których, należy wbudować ten materiał. W celu wykonania przedmiotu zamówienia do przetransportowania z kopalni jest 1.813,00 t kruszywa CBR>25%, 1.653,74 t kruszywa C50/30 oraz 2.646,05 t kruszywa C90/3. Łącznie do

przetransportowania, a następnie wbudowania jest ponad 6.000,00 t kruszywa. W związku z powyższym, w celu dostarczenia kruszywa na budowę, trzeba wykonać co najmniej 230,00 kursów samochodów ciężarowych po 26 ton kruszywa pomiędzy kopalnią i placem budowy.

48.W Załączniku nr 3 do wyjaśnień tj. ofercie PJP Invest sp. z o.o. nie podano, gdzie zlokalizowana jest kopalnia, z której dostarczane będą materiały. Na potrzeby aktualnie realizowanego przez Odwołującego zadania (znajdującego się w odległości zaledwie ok. 16 km od przedmiotowej inwestycji) pozyskano ofertę na dostawę kruszywa od firmy PJP INVEST sp. z o. o. (Załącznik nr 1). Z załączonego do tej oferty sprawozdania z badań kruszywa (Załącznik nr 2) jednoznacznie wynika, że lokalizacja kopalni, z której firma PJP INVEST sp. z o. o. dostarcza kruszywo w tej okolicy to Zakład Górniczy Grzybiny. Odległość od kopalni PJP INVEST sp. z o. o. do przedmiotowej inwestycji wynosi 61 km. Trasę z kopalni na plac budowy przedstawiono na Rysunku nr 1.

Rysunek nr 1.

49.Odwołujący na potrzeby realizacji przedmiotowej inwestycji pozyskała ofertę na transport (Załącznik nr 3), zgodnie z którą stawka za transport materiału na odległość 61 km wynosi 0,41 zł/t. W związku z powyższym transport 1,00 t kruszywa z Zakładu Górniczego w Grzybinach na plac budowy w Pluskach to koszt 61 km x 0,41 zł/t = 25,01 zł/t.

50.Poniżej Odwołujący przedstawia Tabelę nr 1, w której w kolumnie „e” zestawiono ceny jednostkowe poszczególnych kruszyw franco budowa (czyli koszt zakupu materiału i koszty transportu na budowę) przyjęte przez AS-DROG w kosztorysach, czyli Załącznikach nr 8 i nr 9 do wyjaśnień z dnia 19.03.2026 r. W kolumnie „f” zestawiono ceny jednostkowe kruszyw z oferty PJP INVEST sp. z o. o. loco kopalnia (koszt samego materiału bez kosztów transportu), stanowiącej załącznik nr 3 do wyjaśnień AS-DROG.

51.Kolumna „g” stanowi różnicę wartości kolumn „e” i „f” – przyjęta cena transportu 1,00 t kruszywa w kalkulacjach szczegółowych AS-DROG. W kolumnie „i” przedstawiono różnicę wartości kolumn „h” i „g” – czyli różnicę pomiędzy rzeczywistą ceną jednostkową transportu kruszywa i ceną jednostkową transportu kruszywa w ofercie AS-DROG. W kolumnie „j” przedstawiono iloczyn wartości kolumn „d” i „i” – całkowitą wartość różnicy w koszcie transportu.

52.Na podstawie powyższej analizy, przedstawionej w Tabeli nr 1 całkowita brakująca wartość kosztu transportu kruszywa (nieuwzględniona w cenie ofertowej AS-DROG) to 130.513,50 zł.

Tabela nr 1.

Lp.	Asortyment	J.m.	Ilość z kalkulacji szczegółów a AS-DROG	Cena jednostkowa [zł/t]					różnica [zł]	
				kalkulacja szczegółów a AS-DROG franco budowa	oferta PJP invest loco kopalnia	transport kruszywa a założony w kalkulacji szczegółów ej AS-DROG	rzeczywisty koszt transportu kruszywa	różnica		
a	b	c	d	e	f	g = e - f	h	i = h - g	j = d x i	
1.	CBR>25%	t	1 813,00	21,32	20,00	1,32	25,01	23,69	42 949,97	
2.	C50/30	t	1 653,74	58,63	55,00	3,63	25,01	21,38	35 356,96	
3.	C90/3	t	2 646,05	85,28	80,00	5,28	25,01	19,73	52 206,57	
		SUMA	6 112,79						SUMA	130 513,50

53.Różnica pomiędzy ceną zaoferowaną przez AS-DROG za realizację zamówienia, a ceną zaoferowaną przez Odwołującego wynosi 62.395,69 zł brutto. W związku z powyższym nieuwzględnienie istotnej części składowej ceny jednostkowej, jaką jest kosztu transportu kruszywa, bezpośrednio wpłynął na pozyskanie zadania przez AS-DROG.

III.Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 pzp.

54.STRABAG uważa, że dokonując wyboru oferty AS-DROG jako najkorzystniejszej w tym postępowaniu Zamawiający naruszył art. 239 ust. 1 Pzp. Oferta AS-DROG nie jest bowiem, wbrew stanowisku Zamawiającego najkorzystniejsza. Taką ofertą jest oferta STRABAG.

55.Naruszenie art. 239 ust. 1 pzp stanowi więc dalszą konsekwencję naruszenia przepisów wskazanych w omówionych powyżej zarzutach odwołania. W świetle argumentów przedstawionych w uzasadnieniu odwołania postępowanie, które zakończyło się wyborem oferty AS-DROG jako oferty najkorzystniejszej nie może zostać uznane za przeprowadzone z dochowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. (...)

Do odwołania załączył: (...) 1. Załącznik nr 1 - oferta PJP INVEST sp. z o. o. dla Odwołującego, 2.Załącznik nr 2 - sprawozdania z badań kruszywa – załącznik do oferty PJP INVEST sp. z o. o. dla Odwołującego, 3. Załącznik nr 3 – oferta RO-TRANS R.R. dla Odwołującego na transport materiałów na budowę, (...)

Do postępowania odwoławczego przystąpienia po żadnej ze stron nie zostały zgłoszone.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z 6.07.2026 r. podał, że nie uwzględnia zarzutów zawartych w odwołaniu i wnosi o: (...)

- 1)odrzuć odwołania w całości, a w przypadku nie podzielenia tego wniosku, o oddalenie odwołania w całości;
- 2)o uznanie zarzutów w tym zakresie za spóźnione, a niezależnie od tego o ich nieuwzględnienie jako bezzasadnych;
- 3)zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa przed Krajową Izbą Odwoławczą, o ile powstaną, według norm przepisanych;
- 4)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach postępowania, wskazanych

poniżej;

5) pominięcie, ewentualnie ocenę z daleko idącą ostrożnością, wniosków dowodowych Odwołującego opartych na prywatnych ofertach i kalkulacjach sporządzonych na potrzeby odwołania, w szczególności w zakresie transportu kruszywa, jako dowodów nieprzesądzających o rzeczywistych kosztach AS-DROG.

Zamawiający wnosi o przeprowadzenie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach postępowania o zamówienie publiczne, a w szczególności z:

- 1) SWZ wraz z załącznikami, wzorem umowy i dokumentacją techniczną - na fakt zakresu zamówienia, sposobu obliczenia ceny, ryczałtowego charakteru wynagrodzenia oraz pomocniczego znaczenia przedmiarów i kosztorysów;
- 2) wezwania Zamawiającego z dnia 09.03.2026 r. skierowanego do AS-DROG - na fakt prawidłowego wszczęcia procedury wyjaśnienia ceny i zakresu żądanych wyjaśnień;
- 3) wezwań Zamawiającego skierowanych do STRABAG oraz wyjaśnień STRABAG z dnia 20.03.2026 r. wraz z załącznikami - na fakt równego traktowania wykonawców, wezwania również Odwołującego do wyjaśnień ceny oraz analogicznego sposobu wykazywania realności ceny przez STRABAG;
- 4) wyjaśnień AS-DROG z dnia 19.03.2026 r. wraz z załącznikami nr 1-9 - na fakt realności ceny, przedstawienia dowodów, kosztorysów ofertowych oraz ofert dostawców i podwykonawców;
- 5) ofert Hydros, Neptun, Entelbud, COLAS, Polbruk, PJP Invest i Thomas Beton - na fakt uzyskania przez AS-DROG realnych ofert dla kluczowych materiałów oraz zakresów robót;
- 6) kosztorysów ofertowych AS-DROG dla ul. Słonecznej i ul. Polnej - na fakt struktury ceny, ujęcia kosztów i zgodności łącznej wartości z ceną oferty;
- 7) załączników nr 1-17 do wyjaśnień STRABAG, w szczególności wykazu sprzętu, kosztorysu szczegółowego, ofert kontrahentów oraz dokumentów pracowniczych, płacowych i ZUS - na fakt tego, że Odwołujący sam posługiwał się dowodami tego samego rodzaju, które obecnie kwestionuje u AS-DROG;
- 8) wyroku KIO z dnia 21.05.2026 r., sygn. KIO 1694/26, oraz dokumentów potwierdzających jego wykonanie - na fakt zakresu wcześniejszego sporu dotyczącego tajemnicy przedsiębiorstwa, odtajnienia załączników i ponowienia czynności badania i oceny ofert;
- 9) informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 18.06.2026 r. - na fakt ponownego wyboru oferty AS-DROG po wykonaniu wyroku KIO 1694/26;
- 10) odwołania STRABAG z dnia 23.06.2026 r. - na fakt zakresu zarzutów oraz ich polemicznego, wybiórczego i hipotetycznego charakteru."

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

Zamawiający przeprowadził procedurę badania ceny w sposób prawidłowy, przejrzysty i jednakowy wobec wykonawców, których ceny wymagały wyjaśnienia. AS-DROG złożył wyjaśnienia wraz z dowodami, obejmującymi zarówno opis okoliczności wpływających na cenę, jak i oferty dostawców oraz podwykonawców, a także kosztorysy ofertowe dla obu ulic.

Istota odwołania nie polega na wykazaniu, że cena AS-DROG jest obiektywnie nierealna. Odwołujący kwestionuje przede wszystkim formę i poziom szczegółowości wyjaśnień AS-DROG, próbując narzucić Zamawiającemu własny model oceny kalkulacji. Argumentacja ta opiera się na wybiórczych założeniach dotyczących ofert Hydros i Entelbud, kosztów pracy, dat wybranych ofert dostawców oraz transportu kruszywa. Taki sposób argumentacji nie może prowadzić do uwzględnienia odwołania. Po pierwsze, wynagrodzenie w postępowaniu ma charakter ryczałtowy, a zatem zasadniczo ocenie podlega realność wykonania całości zamówienia za cenę globalną. Po drugie, cena AS-DROG jest niemal tożsama z ceną Odwołującego. Po trzecie, STRABAG również był wzywany do wyjaśnień rażąco niskiej ceny i sam wykazywał realność swojej ceny przy pomocy analogicznych dowodów: ofert kontrahentów, własnego potencjału sprzętowego, dokumentów pracowniczych i kosztorysu sporządzonego na etapie wyjaśnień. Po czwarte, Odwołujący nie wykazał, że AS-DROG nie będzie w stanie wykonać zamówienia za zaoferowaną cenę.

Ponadto Zamawiający zwraca uwagę, że obecne odwołanie STRABAG powinno zostać ocenione również przez pryzmat terminowości i zakresu okoliczności, które były znane Odwołującemu już na etapie poprzedniego odwołania z dnia 13.04.2026 r. Już wówczas STRABAG znał cenę oferty AS-DROG, cenę własnej oferty, fakt wyboru oferty AS-DROG jako najkorzystniejszej, jak również fakt prowadzenia wobec AS-DROG procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Odwołujący zdecydował się jednak w poprzednim odwołaniu skoncentrować zarzuty na kwestii zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i dostępu do załączników do wyjaśnień, nie formułując wówczas samodzielnego zarzutu zaniechania odrzucenia oferty AS-DROG z powodu rażąco niskiej ceny w oparciu o znane mu już okoliczności. W konsekwencji Zamawiający podnosi, że w zakresie, w jakim obecne odwołanie opiera się na okolicznościach znanych Odwołującemu już przed wniesieniem odwołania z dnia 13.04.2026 r., zarzuty te mają charakter spóźniony i nie mogą skutecznie podważać obecnej czynności Zamawiającego. Dotyczy to w szczególności twierdzeń odnoszących się do samego poziomu ceny AS-DROG, relacji tej ceny do wartości szacunkowej zamówienia, relacji ceny AS-DROG do ceny

STRABAG oraz samego faktu prowadzenia procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Okoliczności te były znane Odwołującemu już wcześniej i mogły zostać objęte poprzednim środkiem ochrony prawnej. Wniesione w niniejszym postępowaniu odwołanie narusza równocześnie zasadę koncentracji środków ochrony prawnej, zgodnie z którą odwołujący powinien podnosić wszelkie znane mu zarzuty na najwcześniejszym możliwym etapie – po pierwszym wyborze oferty – niezależnie od tego, czy zamawiający później powtórzy czynność wyboru. Zamawiający podziela pogląd, że „Nie do zaakceptowania jest pogląd, że wykonawca jest uprawniony wnosić kolejne odwołania powołując się na okoliczności, które były mu wiadome już przy np. poprzednim wyborze oferty najkorzystniejszej, doprowadzając do kolejnych unieważnień wyborów oferty najkorzystniejszej”. – por. wyrok KIO z dnia 8 grudnia 2022 r., sygn. akt: KIO 3121/22. „Ponowna ocena ofert dokonana przez Zamawiającego w wyniku wyroku Izby, nie powoduje przywrócenia terminu do wniesienia środków ochrony prawnej na zaniechanie Zamawiającego, o którym Wykonawca powziął lub mógł powziąć wiadomość już po pierwszym wyborze oferty najkorzystniejszej” – por. orzeczenie KIO o sygn. KIO 1041/08. Zamawiający wskazuje, że w toku ponownej oceny ofert nie pojawiły się żadne nowe dokumenty, wyjaśnienia ani inne elementy mogące wpłynąć na ocenę. Ponadto, odwołanie dotyczy czynności, którą Zamawiający wykonał zgodnie z treścią wyroku Izby o sygn. KIO 1694/26. Czynność wykonana zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej lub sądu skargowego nie może być już przedmiotem odwołania. Nie można dopuścić do sytuacji, w której wykonawca dzieli środki ochrony prawnej na kolejne etapy, najpierw kwestionując wyłącznie jawność dokumentów, a następnie — po uzyskaniu dostępu do dokumentów — próbuje ponownie otworzyć cały spór co do wszystkich elementów, które były mu znane już wcześniej. Terminy na wniesienie odwołania mają charakter zawity i służą stabilizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jak wynika z art. 528 pkt 3 Pzp, odwołanie wniesione po upływie terminu określonego w ustawie podlega odrzuceniu, a termin do wniesienia odwołania nie podlega przywróceniu ani modyfikacji. Jednocześnie, odwołanie podlega odrzuceniu, jeżeli dotyczy czynności, którą zamawiający wykonał zgodnie z treścią wyroku Izby. Zamawiający ma jednocześnie świadomość, że część aktualnej argumentacji STRABAG została formalnie powiązana z treścią załączników ujawnionych po wykonaniu wyroku KIO 1694/26. Nie zmienia to jednak faktu, że Odwołujący nie może obecnie konstruować zarzutów w sposób szerszy niż wynika to z nowych okoliczności poznanych po odtajnieniu dokumentów. W zakresie, w jakim odwołanie nie odnosi się do nowych informacji wynikających z załączników, lecz do samego poziomu ceny AS-DROG i faktu wyboru tej oferty, powinno zostać uznane za spóźnione, ewentualnie — przy ocenie merytorycznej — za bezzasadne.

Dlatego z powyższych względów, w ocenie Zamawiającego odwołanie winno ulec odrzuceniu w całości. Niezależnie od powyższego, nawet gdyby Izba uznała aktualne zarzuty za dopuszczalne w całości, odwołanie powinno zostać oddalone. Ujawnione załączniki nie potwierdzają bowiem nierealności ceny AS-DROG, lecz przeciwnie — pokazują, że AS-DROG przedstawił kosztorysy ofertowe, oferty dostawców i podwykonawców oraz wyjaśnienia dotyczące własnego potencjału, kosztów pracy, sprzętu, transportu i organizacji wykonania zamówienia. Sam fakt, że STRABAG po odtajnieniu dokumentów interpretuje je odmiennie niż Zamawiający, wręcz wymusza na Zamawiającym – będącym, wszakże gospodarzem postępowania – przyjęcie własnej interpretacji oferty i załączonych doń dokumentów, nie oznacza, że Zamawiający naruszył art. 224 lub art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Chronologia istotnych czynności w postępowaniu.

- 1) 23.01.2026 r. - opublikowano ogłoszenie o zamówieniu dotyczącym poprawy dostępności komunikacyjnej w Pluskach, obejmujące przebudowę ul. Słonecznej i budowę ul. Polnej.
- 2) 19.02.2026 r. - upłynął termin składania ofert. Oferta AS-DROG opiewała na 3 820 342,60 zł brutto, natomiast oferta STRABAG na 3 882 738,29 zł brutto.
- 3) 09.03.2026 r. - Zamawiający wezwał AS-DROG do wyjaśnienia ceny na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, wskazując, że cena AS-DROG jest niższa o 31,99% od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o VAT.
- 4) 09-10.03.2026 r. - Zamawiający skierował wezwanie do wyjaśnienia ceny również do STRABAG, co wynika z pisma wyjaśniającego Odwołującego, w którym STRABAG wskazał, że odpowiada na wezwania Zamawiającego z dnia 09.03.2026 r. i 10.03.2026 r.
- 5) 19.03.2026 r. - AS-DROG złożył wyjaśnienia wraz z dziewięcioma załącznikami: siedmioma ofertami dostawców/podwykonawców oraz dwoma kosztorysami ofertowymi.
- 6) 20.03.2026 r. - STRABAG złożył własne wyjaśnienia wraz z załącznikami, w tym wykazem sprzętu, ofertami kontrahentów, kosztorysem szczegółowym, dokumentami pracowniczymi i placowymi oraz dokumentami ZUS.
- 7) 21.05.2026 r. - KIO w sprawie KIO 1694/26 nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz ujawnienie załączników do wyjaśnień AS-DROG.
- 8) 10-16.06.2026 r. - Zamawiający wykonał wyrok KIO 1694/26, unieważnił wcześniejszy wybór, powtórzył czynności badania i oceny ofert oraz udostępnił Odwołującemu odtajnione dokumenty.
- 9) 18.06.2026 r. - Zamawiający ponownie wybrał ofertę AS-DROG jako najkorzystniejszą.
- 10) 23.06.2026 r. - STRABAG wniósł odwołanie, kwestionując ocenę wyjaśnień AS-DROG i zarzucając zaniechanie

odrzućcenia tej oferty jako zawierającej rażąco niską cenę.

Zamawiający nie kwestionuje, że po skierowaniu wezwania z art. 224 Pzp wykonawca zobowiązany jest wykazać, że cena nie jest rażąco niska. Nie oznacza to jednak, że każde oczekiwanie konkurenta co do formy, układu lub szczegółowości kalkulacji staje się automatycznie wymaganiami ustawowymi. Ocena wyjaśnień musi uwzględniać treść wezwania, charakter zamówienia, charakter wynagrodzenia, rodzaj przedstawionych dowodów oraz całość okoliczności sprawy. W tym właśnie kierunku wypowiedziała się Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r., sygn. KIO 4406/24. Izba wskazała, że przy ocenie wyjaśnień ceny należy brać pod uwagę różne okoliczności, w szczególności treść wezwania, szczegółowość wyjaśnień, rodzaj dowodów i skomplikowanie przedmiotu zamówienia, a także zasadę proporcjonalności. W tej sprawie Izba uznała za wystarczające wyjaśnienia określone jako podstawowe, ponieważ wraz z dowodami pozwalały one usunąć wątpliwości zamawiającego. Również w wyroku z dnia 26 października 2023 r., sygn. akt KIO 3021/23 wskazano, że „jeżeli za wykonanie zamówienia przewidziane zostało wynagrodzenie ryczałtowe, to nie można oczekiwać, że Przystępujący przedstawi szczegółowy kosztorys i wyliczenia wszystkich elementów w każdej z pozycji kalkulacji. Ustawa Prawo zamówień publicznych nie określa, jaka powinna być minimalna treść wezwania do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Wykonawca nie ma obowiązku złożenia wyjaśnień w odniesieniu do wszystkich składowych ceny mających na nią wpływ. Wykonawca ma obowiązek usunąć wątpliwości zamawiającego w takim zakresie, jaki wynika z wezwania do wyjaśnień.”

Również w orzecznictwie podkreśla się, że rażąco niska cena to cena nierealna, za którą nie jest możliwe zrealizowanie zamówienia zgodnie z wymaganiami, a nie po prostu cena niższa od szacunku lub ceny konkurenta. W wyroku KIO 684/26 z 30 marca 2026 r. Izba akcentowała, że celem badania rażąco niskiej ceny jest ochrona zamawiającego przed sytuacją, w której wykonawca nie będzie w stanie wykonać zamówienia zgodnie z przepisami i warunkami oferty. Odwołujący powinien zatem wykazać realne ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, a nie jedynie zaprezentować alternatywną kalkulację opartą na własnych założeniach.

Każda z ofert podwykonawczych, w tym zakwestionowanych przez Odwołującego ofert Firm Entelbud i Hydros zawiera informację jaki zakres prac obejmuje wraz z kosztem ich realizacji, są sporządzone w różnej formie, o różnym poziomie szczegółowości, co jest naturalną konsekwencją okoliczności, że pochodzą od różnych podmiotów. Argumentacja Odwołującego, zasadzająca się na wyrokach Izby dotyczących precyzyjności przedstawiania szacowanych kosztów podwykonawców nie przystaje do niniejszego Postępowania (por. wyrok KIO z dnia 23 lutego 2024 r., sygn. KIO 381/24).

Zatem wykazać należy, iż art. 224 Pzp nie jest instrumentem eliminowania ofert z przyczyn czysto formalnych, lecz służy ochronie Zamawiającego przed wyborem oferty rzeczywiście nierealnej. Na etapie postępowania odwoławczego działa również ogólna zasada ciężaru dowodu. Odwołujący, który twierdzi, że Zamawiający błędnie ocenił wyjaśnienia AS-DROG, powinien wykazać ten fakt konkretnymi dowodami. Samo stwierdzenie, że wyjaśnienia mogłyby być bardziej szczegółowe albo że Odwołujący kalkulowałby określone pozycje inaczej, nie dowodzi naruszenia art. 224 ust. 6 ani art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

W niniejszym postępowaniu wykonawca zobowiązuje się wykonać cały przedmiot zamówienia za cenę ofertową. Cena ta ma charakter ryczałtowy i obejmuje wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia. Oznacza to, że Zamawiający badał realność wykonania całości zamówienia za cenę globalną, a kosztorysy i oferty podwykonawcze stanowiły materiał pomocniczy służący ocenie tej ceny. Znaczenie ceny globalnej przy wynagrodzeniu ryczałtowym zostało szeroko omówione w wyroku KIO 4406/24. Izba wskazała tam, że w przypadku ryczału najważniejszym elementem oferty jest globalna cena wskazana w formularzu ofertowym, a przez jej zaoferowanie wykonawca przyjmuje na siebie zobowiązanie wykonania pełnego rzeczowego zakresu zamówienia. Izba odwołała się również do wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2019 r., sygn. II Ca 928/19, zgodnie z którym przy cenie ryczałtowej wykonawca ma obowiązek ująć wszystkie koszty realizacji, natomiast wewnętrzna struktura ceny, w tym ceny jednostkowe, ma znaczenie drugoplanowe. W tym samym orzeczeniu KIO przywołała wyrok KIO 511/20, w którym podkreślono, że przy cenie ryczałtowej kosztorysy lub formularze cenowe mają co do zasady charakter informacyjny, a wykonawcy mogą przenosić koszty pomiędzy pozycjami, jeżeli z dokumentów zamówienia nie wynika odmienny obowiązek. Izba wskazała też, że wykonawca nie ma obowiązku ustalenia każdej ceny jednostkowej na poziomie rentownym, ponieważ wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy. Jeszcze bardziej bezpośrednio do sytuacji niniejszej sprawy odnosi się przywołany w KIO 4406/24 wyrok KIO 3021/23. Izba stwierdziła tam, że jeżeli za wykonanie zamówienia przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe, to nie można automatycznie oczekiwać szczegółowego kosztorysu i wyliczenia wszystkich elementów w każdej pozycji kalkulacji. Wykonawca ma usunąć wątpliwości zamawiającego w takim zakresie, jaki wynika z wezwania. Odwołanie, które koncentruje się na poszczególnych elementach ceny ryczałtowej, a nie na realności ceny globalnej, nie może abstrahować od tej linii orzeczniczej.

Z powyższego wynika, że brak rozbicia wybranej oferty podwykonawczej na robociznę, materiał i sprzęt nie może sam w sobie prowadzić do odrzucenia oferty. Konieczne byłoby wykazanie, że złożone wyjaśnienia, ocenione jako całość, nie

uzasadniają ceny globalnej. Tego Odwołujący nie wykazał, a ponadto oferta AS-DROG tego nie potwierdza. Zamawiający nie zaniechał badania ceny. Przeciwnie, skierował do AS-DROG wezwanie na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, ponieważ cena oferty była niższa o 31,99% od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o VAT (analogicznie jak cena oferty Odwołującego). Wezwanie obejmowało żądanie wyjaśnień i dowodów dotyczących w szczególności robocizny, materiałów i urządzeń, sprzętu i transportu, podwykonawstwa, organizacji placu budowy, obsługi geodezyjnej i laboratoryjnej, kosztów pośrednich, ogólnych, zysku oraz innych kosztów towarzyszących realizacji zamówienia. AS-DROG odpowiedział na wezwanie w terminie. Wykonawca wskazał, że cena obejmuje wszystkie wymagania SWZ i warunki umowy, koszty towarzyszące i zakładany zysk. Wyjaśnił również okoliczności wpływające na poziom ceny: lokalny charakter prowadzonej działalności, własną kadrę techniczną i pracowników fizycznych, własny sprzęt, maszyny i środki transportu, możliwość uzyskania korzystnych warunków dostaw materiałów oraz doświadczenie w robotach drogowych. Do wyjaśnień AS-DROG dołączono oferty COLAS, Polbruk, PJP Invest, Thomas Beton, Hydros, Neptür Entelbud oraz kosztorysy ofertowe dla ul. Słonecznej i ul. Polnej. Nie była to więc odpowiedź gołosłowna. Zamawiający uzyskał materiał pozwalający ocenić realność ceny i nie miał podstaw do przyjęcia, że cena AS-DROG jest ceną nierealną lub oderwaną od warunków rynkowych. Odmienne ocena Odwołującego nie dowodzi dowolności Zamawiającego. Ocena Zamawiającego mieści się w granicach racjonalnej, proporcjonalnej oceny materiału wyjaśniającego. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa KIO sam fakt, że konkurent oczekiwałby większej szczegółowości, nie jest wystarczającą podstawą do zastosowania sankcji odrzucenia oferty. Zauważyć należy, iż Zamawiający zastosował ten sam mechanizm weryfikacyjny wobec obu wykonawców, których ceny wymagały wyjaśnienia. STRABAG w swoim piśmie wyjaśniającym wprost wskazał, że składa wyjaśnienia w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 09.03.2026 r. i 10.03.2026 r. Tym samym również cena Odwołującego była objęta procedurą badania rażąco niskiej ceny. Oferta AS-DROG wynosi 3 820 342,60 zł brutto, natomiast oferta STRABAG wynosi 3 882 738,29 zł brutto. Różnica pomiędzy tymi ofertami wynosi 62 395,69 zł brutto, czyli około 1,6%. Sama bliskość cen nie przesądza automatycznie o braku rażąco niskiej ceny, ale stanowi bardzo istotny kontekst oceny zarzutów. Skoro Odwołujący twierdzi, że wykonanie zamówienia za 3 820 342,60 zł jest nierealne, powinien wykazać, dlaczego wykonanie tego samego zamówienia za 3 882 738,29 zł jest już realne. Odwołanie takiego wykazania nie zawiera. Argumentacja Odwołującego jest przez to wewnętrznie niespójna. STRABAG kwestionuje cenę niższą od własnej zaledwie o około 1,6%, mimo że jego własna cena również była przedmiotem wezwania do wyjaśnień i została skalkulowana na praktycznie tym samym poziomie rynkowym. Nie można pomijać tej okoliczności przy ocenie, czy zarzut rażąco niskiej ceny ma rzeczywiste ekonomiczne podstawy, czy też stanowi przede wszystkim próbę podważenia wyjaśnień konkurenta ze względów formalnych. Co istotne, sam STRABAG w swoich wyjaśnieniach powoływał argumentację zgodną z linią orzecniczą KIO, że cena może wynikać z indywidualnych uwarunkowań wykonawcy, takich jak zaplecze techniczne, doświadczenie, sposób zarządzania przedsiębiorstwem, kontakty handlowe i możliwość uzyskiwania korzystnych warunków dostaw. Są to dokładnie te kategorie okoliczności, które AS-DROG wskazał we własnych wyjaśnieniach. Odwołujący nie może więc domagać się, aby wobec AS-DROG stosowano surowszy standard oceny niż ten, z którego sam korzystał. Ponadto Odwołujący twierdzi, że AS-DROG nie przedstawił kalkulacji szczegółowej dotyczącej branży sanitarnej dla ul. Słonecznej oraz robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej. Zarzut ten nie uwzględnia treści wezwania, ryczałtowego charakteru wynagrodzenia oraz rynkowej praktyki wyceny robót specjalistycznych przez podwykonawców. AS-DROG przedłożył ofertę Hydros dotyczącą branży sanitarnej oraz ofertę Entelbud dotyczącą oświetlenia. Obie oferty obejmują kompletne zakresy robót specjalistycznych. Wycena w formule „komplet” jest typowym sposobem przedstawienia kosztu danego zakresu przez podwykonawcę, zwłaszcza gdy wykonawca główny odpowiada wobec Zamawiającego za wykonanie całości zamówienia za cenę ryczałtową. Przyjęcie stanowiska Odwołującego oznaczałoby wprowadzenie dodatkowego, niewynikającego z Pzp ani z dokumentów zamówienia, obowiązku pozyskania i ujawnienia przez wykonawcę głównego pełnych kalkulacji wewnętrznych każdego podwykonawcy. Takiego obowiązku nie ustanawia art. 224 Pzp. Ustawa wymaga złożenia wyjaśnień i dowodów uzasadniających cenę, a nie przedstawienia pełnej dokumentacji kalkulacyjnej podmiotów trzecich. Odwołujący powołuje się na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych w sprawie XXIII Zs 122/25. Orzeczenie to wymaga jednak odróżnienia od niniejszej sprawy. Nie ustanawia ono abstrakcyjnej zasady, że wykonawca w każdej sprawie musi przedłożyć pełne wewnętrzne kalkulacje każdego podwykonawcy. Sąd akcentował obowiązek rzetelnego wykazania ceny w konkretnym stanie faktycznym. W niniejszym postępowaniu AS-DROG przedłożył oferty podwykonawców, kosztorysy ofertowe dla obu ulic, oferty dostawców materiałów, a ponadto wyjaśnił własne zasoby i organizację robót. Materiał ten należy oceniać jako całość, a nie przez pryzmat jednego oczekiwanego przez Odwołującego typu dokumentu.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera wskazany wyżej wyrok KIO 3021/23, zgodnie z którym przy wynagrodzeniu ryczałtowym nie można oczekiwać automatycznie szczegółowego kosztorysu i wyliczenia wszystkich elementów w każdej pozycji kalkulacji. AS-DROG miał obowiązek usunąć wątpliwości Zamawiającego w zakresie ceny

globalnej i istotnych okoliczności wpływających na jej poziom. Obowiązek ten wykonał. Co istotne, sam STRABAG w załącznikach do swoich wyjaśnień posługiwał się ofertami kontrahentów, które wskazywały ceny, warunki dostawy, terminy ważności lub zastrzeżenia handlowe, ale nie odzwierciedlały pełnych kalkulacji wewnętrznych tych kontrahentów. Nie można więc wymagać od AS-DROG standardu, którego Odwołujący sam nie stosował przy wykazywaniu realności własnej ceny. AS-DROG wprost oświadczył, że wartość kosztów pracy przyjęta do ustalenia ceny uwzględnia co najmniej poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wymagania wynikające z właściwych przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Zamawiający nie miał podstaw do przyjęcia, że oświadczenie to jest nieprawdziwe, zwłaszcza że zostało złożone w ramach wyjaśnień ceny i powiązane z kosztorysami oraz ofertami podwykonawców. Należy zauważyć, że Odwołujący nie zakwestionował, że ceny wynikające z ofert podwykonawców są na tyle niskie, że powodują powstanie wątpliwości, czy są zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi o minimalnym wynagrodzeniu, zabezpieczeniu społecznym, a tym samym nie był uprawniony do skutecznego podniesienia zarzutu w takim kształcie (por. wyrok KIO z dnia 23 lutego 2024 r, sygn. KIO 381/24). Na stronie 14 odwołania napisano cyt. *Z przedstawionych przez AS-DROG wyjaśnień jak i kosztorysów (Załącznik nr 8 i nr 9 do wyjaśnień) wynika, że do kalkulacji ceny ofertowej wykonawca ten przyjął koszty robocizny na poziomie 40,00 zł za roboczogodzinę*. Zamawiający pragnie zauważyć, że powszechnie przyjętymi stawkami roboczogodziny w branży budowlanej jest kwota 40-80zł, dlatego trudno uznać za zasadne powyższe zapatrywanie Odwołującego.

Niezależnie od powyższego, Odwołujący nie przedstawił dowodu, że Hydros lub Entelbud skalkulowali koszty pracy poniżej poziomów wymaganych przepisami. Brak podania przez podwykonawców stawek roboczogodzin w ofertach na komplet robót nie jest dowodem naruszenia przepisów prawa pracy. Jest to jedynie brak informacji w formacie, którego oczekiwałby Odwołujący. Wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę wynikający z art. 95 Pzp oraz SWZ jest wymogiem realizacyjnym, podlegającym kontroli w toku wykonywania umowy. Nie oznacza on automatycznie obowiązku składania na etapie wyjaśnień rażąco niskiej ceny pełnej dokumentacji płacowej każdego potencjalnego podwykonawcy. Zamawiający może i powinien egzekwować ten obowiązek w toku realizacji zamówienia, natomiast w procedurze z art. 224 Pzp bada, czy cena globalna oraz jej wyjaśnienie nie wskazują na nierealność wykonania zamówienia. Dokumenty STRABAG dodatkowo pokazują, że stawka kosztorysowa nie jest prostym odpowiednikiem stawki wynagrodzenia pracownika. Kosztorys szczegółowy STRABAG wskazuje robociznę 60 zł/r-g, natomiast przykładowe dokumenty pracownicze dotyczące operatorów i robotników wskazują inne poziomy wynagrodzenia. Potwierdza to, że stawka roboczogodziny w kosztorysie jest kategorią kalkulacyjną i nie może być mechanicznie traktowana jako jedyny miernik zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu. Również orzecznictwo KIO, m.in. w sprawach dotyczących kosztów pracy, wskazuje, że samo kwestionowanie poziomu roboczogodziny nie wystarcza do wykazania rażąco niskiej ceny. Konieczne jest wykazanie, że przyjęte założenia uniemożliwiają wykonanie zamówienia zgodnie z przepisami. Odwołujący takiego dowodu nie przedstawił. Odwołujący podnosi, że część ofert dostawców AS-DROG została wystawiona po podpisaniu oferty lub po terminie składania ofert. Zarzut ten nie uzasadnia odrzucenia oferty AS-DROG. Przede wszystkim należy wykazać, że procedura z art. 224 Pzp jest prowadzona po złożeniu ofert. Dowody składane w odpowiedzi na wezwanie mogą potwierdzać realność przyjętych założeń, aktualny poziom rynkowy oraz możliwość pozyskania materiałów lub usług na określonych warunkach. Ustawa nie przewiduje automatycznego wyłączenia dokumentu tylko dlatego, że został wystawiony na etapie składania wyjaśnień. Jednocześnie nie wszystkie dowody AS-DROG mają daty późniejsze. Oferta Entelbud została wystawiona 17.02.2026 r., oferta Hydros 18.02.2026 r., oferta Neptun 11.02.2026 r., a oferta COLAS 19.02.2026 r. Oferty dotyczące kluczowych zakresów, które Odwołujący szczególnie kwestionuje, a więc Hydros i Entelbud, pochodzą z okresu sprzed terminu składania ofert. Nie można więc twierdzić, że zasadniczy materiał dowodowy AS-DROG został w całości wykreowany dopiero po złożeniu oferty. Ponadto nawet dokument wystawiony po terminie składania ofert może potwierdzać obiektywnie istniejące okoliczności rynkowe, warunki dostaw albo możliwość zakupu materiałów po określonej cenie. W obrocie gospodarczym formalna data oferty handlowej nie przesądza, że wykonawca nie posiadał wcześniej wiedzy o poziomie cen lub że nie prowadził wcześniejszych ustaleń z dostawcą. W tym miejscu należy zgodzić się ze stanowiskiem KIO wyrażonym w w/w wyroku KIO 381/24: nie sposób zaakceptować argumentację Odwołującego, że oferty te są lakoniczne i niespójne względem innych ofert, które zawierają konkretne założenia czy rozbicia ceny. Nie istnieją przecież ani przepisy powszechnie obowiązujące, ani wytyczne, regulacje czy inne postanowienia, które nakazywałyby sposób prowadzenia rozmów biznesowych w zakresie uzyskiwania ofert – a do tego de facto sprowadza się argumentacja Odwołującego. Każdy dowód w postaci oferty podwykonawcy, czy to złożonej w postaci wiadomości e-mail, czy to jako pisma skierowanego do wykonawcy, zawierającej lub nie odniesienie do dokumentacji zamówienia powinien być odrębnie oceniony pod względem jego walorów dowodowych i celu, w jakim został złożony. Nie sposób zatem doszukiwać się braku precyzji czy też obchodzenia szczegółowego wyjaśnienia elementów ceny, jak to widzi Odwołujący, w korespondencji prowadzonej przez Przystępującego z różnymi podwykonawcami przed etapem składania ofert. Gdyby Przystępujący próbował wykazać swoją kalkulację całej oferty ofertą na większy zakres, obejmujący dużą część zamówienia, w

większości jego realizację zamierzając powierzyć podwykonawcy – możliwa byłaby dyskusja o celowości składania tego rodzaju dowodu. Tymczasem oferty, które kwestionuje Odwołujący dotyczą ściśle wybranych wycinków prac czy usług, jakie są do wykonania w ramach przedmiotu zamówienia i w tym aspekcie analizując całość przedłożonych wyjaśnień, Izba nie powzięła wątpliwości co do prawidłowości kalkulacji oferty przez Przystępującego. Odwołujący stawia bowiem wymagania ofertom podwykonawców tożsame, jak wykonawcy, na którym spoczywa ciężar dowodu wyjaśnienia ceny – a w tak skrótowy sposób ujmowania wyjaśnień wypacza sens składania ofert podwykonawców jako dowodów. O ile bowiem wykonawca – w tym Przystępujący – sprostował ciężarowi dowodu i na wymagającym z treści wezwania poziomie szczegółowości przedstawił dane kalkulacyjne pozwalające na weryfikację zaoferowanej przez niego ceny wraz z dowodami, o tyle nie doszło do naruszenia przepisów art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp. Natomiast również STRABAG przedstawił na etapie wyjaśnień kosztorys szczegółowy opracowany 20.03.2026 r., czyli po terminie składania ofert. Odwołujący nie może z jednej strony korzystać z kalkulacji sporządzonej na potrzeby własnych wyjaśnień, a z drugiej strony twierdzić, że analogiczny dokument lub potwierdzenie rynkowe przedstawione przez AS-DROG nie może pełnić funkcji dowodowej. Taka argumentacja narusza wymóg równego traktowania wykonawców i prowadziłaby do stosowania wobec AS-DROG standardu surowszego niż wobec STRABAG. Pogląd Odwołującego prowadziłby do nieracjonalnego wniosku, że w procedurze wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawca może posługiwać się wyłącznie dokumentami istniejącymi w chwili podpisania oferty, mimo że samo wezwanie do złożenia wyjaśnień następuje później. Takie rozumienie art. 224 Pzp nie znajduje oparcia w ustawie i czyniłoby procedurę wyjaśniającą w dużej mierze pozorną. Odwołujący twierdzi, że AS-DROG nie uwzględnił właściwych kosztów transportu kruszywa i wskazuje kwotę 130 513,50 zł jako rzekomo brakujący koszt. Wyliczenie to ma jednak charakter hipotetyczny i opiera się na szeregu założeń przyjętych jednostronnie przez STRABAG. Odwołujący przyjmuje konkretną kopalnię, konkretną odległość, konkretną stawkę transportową oraz model organizacji dostaw odpowiadający kalkulacji Odwołującego. Nie wykazuje jednak, że AS-DROG będzie korzystać z tej samej kopalni, tej samej trasy, tego samego przewoźnika i tej samej stawki ani że AS-DROG nie może wykorzystać własnego transportu lub innej organizacji logistycznej. AS-DROG wskazał w wyjaśnieniach na własny sprzęt, maszyny i środki transportu. Odwołujący tej okoliczności nie obalił. Nie wystarczy przedstawić własną ofertę transportową, aby wykazać, że inny wykonawca nie może zorganizować dostaw taniej albo inaczej. W orzecznictwie KIO akcentuje się, że wykonawcy mogą różnie kalkulować ceny swoich ofert, o ile nie naruszają postanowień SWZ. W wyroku KIO 1899/21 Izba wskazała, że różnorodna metodologia ustalania cen jednostkowych i całkowitej ceny oferty nie jest sytuacją nietypową w zamówieniach publicznych. Ten pogląd ma bezpośrednie znaczenie dla zarzutu transportu kruszywa: fakt, że STRABAG przyjął określony model logistyczny i określoną stawkę transportu, nie oznacza, że AS-DROG musiał kalkulować identycznie. W wyroku KIO 684/26 Izba wskazywała też, że odwołujący nie powinien ograniczać się do przedstawienia wariantu, który według jego własnych przekonań uznaje za prawidłowy. Tymczasem kalkulacja transportu kruszywa w odwołaniu jest właśnie takim wariantem - przyjętym jednostronnie, bez wykazania, że jest to jedyny możliwy sposób realizacji dostaw przez AS-DROG. Nawet gdyby przyjąć, że wyliczenie Odwołującego wskazuje na możliwą różnicę w jednej grupie kosztów, nie jest to jeszcze dowód rażąco niskiej ceny całej oferty. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym i kompleksowej kalkulacji wykonawca może kompensować koszty pomiędzy pozycjami, o ile cena globalna pozwala na wykonanie całości zamówienia. Odwołujący tego nie podważył. Odwołujący zestawia kwotę rzekomo brakującego transportu z różnicą między ofertami AS-DROG i STRABAG. Takie zestawienie jest pozorne. Różnica ofert nie jest marżą AS-DROG ani buforem na jeden wybrany koszt. Ceny obu wykonawców zostały zbudowane według ich własnych metod kalkulacji, przy innych założeniach organizacyjnych, handlowych i sprzętowych. Z samego faktu, że prywatna kalkulacja Odwołującego daje wyższy koszt transportu, nie wynika, że AS-DROG poniósłby taki sam koszt ani że cena globalna AS-DROG jest nierealna. Ponadto należy zauważyć, iż w sprawie Odwołującego załączniki do jego wyjaśnień mają istotne znaczenie procesowe. Zamawiający nie powołuje tych dokumentów w celu kwestionowania oferty Odwołującego, ponieważ wyjaśnienia STRABAG zostały przez Zamawiającego uznane za wystarczające. Dokumenty te pokazują jednak, że Odwołujący sam posługiwał się modelem wykazywania realności ceny, który obecnie próbuje podważać w odniesieniu do wyjaśnień AS-DROG. W piśmie wyjaśniającym STRABAG zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa między innymi ofertę kontrahentów, kalkulację szczegółową, wykaz sprzętu oraz informacje o pracownikach. Wykonawca ten wskazywał również na własny sprzęt, płace pracowników, własną wytwórnię, kopalnię, grupy bitumiczne, korzystne warunki dostaw, rabaty oraz indywidualne uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne. Są to argumenty analogiczne do tych, które AS-DROG przedstawił w swoich wyjaśnieniach ceny. Kosztorys szczegółowy STRABAG, stanowiący załącznik nr 11 do wyjaśnień tego wykonawcy, został opracowany w dniu 20.03.2026 r. i wskazuje między innymi robociznę na poziomie 60 zł/r-g, koszty pośrednie w wysokości 5%, zysk w wysokości 2%, wartość netto 3 156 697,80 zł oraz wartość brutto 3 882 738,29 zł. Oznacza to, że własna szczegółowa kalkulacja Odwołującego również została przedstawiona dopiero na etapie wyjaśnień ceny, a zatem już po złożeniu oferty. Oferty kontrahentów STRABAG także nie zawierają pełnych kalkulacji wewnętrznych dostawców. Przykładowo oferty materiałowe przedstawione przez Odwołującego wskazują

ceny, warunki dostawy, terminy ważności, mechanizmy zależne od ceny paliwa, dodatkowe opłaty transportowe albo zastrzeżenia dotyczące możliwości zmiany cen. Są to typowe dokumenty handlowe potwierdzające określony poziom cen rynkowych, a nie pełne kosztorysy wewnętrzne kontrahentów. Taką samą funkcję dowodową pełniły oferty przedstawione przez AS-DROG. W konsekwencji załączniki złożone przez STRABAG wzmacniają stanowisko Zamawiającego. Obie najtańsze oferty zostały zbudowane na zbliżonym poziomie cenowym, obie wymagały wyjaśnień, a obaj wykonawcy posługiwali się analogicznymi typami dowodów. Brak jest podstaw, aby z tych samych kategorii dokumentów wywodzić realność ceny STRABAG, a jednocześnie nierealność ceny AS-DROG. Takie podejście prowadziłoby do nieuzasadnionego różnicowania standardu oceny wyjaśnień i byłoby sprzeczne z zasadą równego traktowania wykonawców.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp ma zatem charakter wyłącznie wynikowy. Odwołujący wywodzi go z założenia, że oferta AS-DROG powinna zostać odrzucona. Skoro jednak brak było podstaw do odrzucenia oferty AS-DROG na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, Zamawiający miał obowiązek uwzględnić tę ofertę w ocenie ofert. Krajowa Izba Odwoławcza, zgodnie z przepisem art. 555 Pzp, orzeka w zakresie zarzutów, które zostały zawarte w odwołaniu. Niemniej, pomimo postawienia przez Odwołującego zarzutu z art. 239 ust. 1 pzp, nie zawarto jego uzasadnienia, sprowadza się ono w istocie do powtórzenia zarzutu z petitum odwołania, co jest niewystarczające. Prawidłowo postawiony zarzut składa się bowiem z podstawy faktycznej, jak i prawnej. Uzasadnienie faktyczne wyznacza zakres rozpoznania odwołania. Braki w uzasadnieniu faktycznym – z czym mamy do czynienia w ramach omawianego zarzutu – są nienaprawialne (por. wyrok KIO z dnia 12 czerwca 2017 r., sygn. KIO 1102/17). KIO w wyroku z dnia 27 października 2016 r. sygn. KIO 1932/16, wskazała, iż Wprawdzie po stronie wykonawców wezwanych do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 90 ustawy pzp spoczywa ciężar wykazania, że cena nie jest rażąco niska, to nie zwalnia to jednocześnie Odwołującego z wykazania zasadności stawianych zarzutów. W ocenie Zamawiającego Odwołujący nie wykazał zasadności omawianego zarzutu. Oferta AS-DROG uzyskała najwyższą liczbę punktów zgodnie z kryteriami określonymi w SWZ, tj. ceną oraz okresem gwarancji. Ponowny wybór tej oferty po wykonaniu wyroku KIO 1694/26 był zatem prawidłowy i zgodny z zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości. Podsumowując, Zamawiający przeprowadził procedurę wyjaśnienia ceny AS-DROG zgodnie z art. 224 Pzp, a następnie dokonał merytorycznej oceny złożonych wyjaśnień wraz z załączonymi dowodami. Materiał przedstawiony przez AS-DROG obejmował nie tylko ogólne stanowisko wykonawcy, lecz także kosztorysy ofertowe oraz oferty dostawców i podwykonawców dotyczące istotnych elementów zamówienia. Zamawiający miał zatem podstawy do przyjęcia, że cena oferty AS-DROG została wykazana jako realna i umożliwiająca wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ. Odwołujący nie wykazał, aby wykonanie zamówienia za cenę 3 820 342,60 zł brutto było niemożliwe albo ekonomicznie nierealne. Zarzuty STRABAG koncentrują się przede wszystkim na oczekiwanych przez Odwołującego poziomie szczegółowości wyjaśnień, a nie na rzeczywistym wykazaniu, że cena AS-DROG jest ceną oderwaną od realiów rynkowych. Szczęgółowego znaczenia nabiera przy tym fakt, że cena ASDROG jest niższa od ceny STRABAG jedynie o około 62 tys. zł, czyli około 1,6%, a sam STRABAG również został wezwany do wyjaśnienia ceny i sam wykazywał jej realność w oparciu o analogiczne typy dowodów. Ryczałtowy charakter wynagrodzenia powoduje, że zasadnicze znaczenie ma ocena realności wykonania całego zamówienia za cenę globalną, a nie formalne odtworzenie każdej pozycji kosztorysowej według modelu przyjętego przez konkurenta. Zarzuty dotyczące ofert podwykonawców, kosztów pracy, dat dokumentów oraz transportu kruszywa mają charakter polemiczny, hipotetyczny i wybiórczy. Nie podważają one całościowej oceny dokonanej przez Zamawiającego, zwłaszcza że załączniki do wyjaśnień STRABAG potwierdzają, iż Odwołujący sam posługiwał się dokumentami o podobnej funkcji dowodowej, które obecnie kwestionuje w odniesieniu do AS-DROG. W konsekwencji brak było podstaw do odrzucenia oferty AS-DROG na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Skoro oferta ta nie podlegała odrzuceniu i uzyskała najwyższą liczbę punktów zgodnie z kryteriami oceny ofert określonymi w SWZ, ponowny wybór AS-DROG jako wykonawcy najkorzystniejszego był prawidłowy, zgodny z art. 239 ust. 1 Pzp oraz zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości. (...)

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

Odwołujący, STRABAG Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie (STRABAG lub wykonawca Strabag) kwestionując wybór ofert wykonawcy: Usługi Drogowo-Budowlane AS-DROG sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie (wykonawca AS-DROG lub AS DROG) jako najkorzystniejszej w odwołaniu wskazał na naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 2 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 Pzp [Zarzut 1] z uwagi na zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy z powodu rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy:

a) oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wyjaśnienia, zaś w szczególności dowody do wyjaśnień przedstawione w piśmie z 19.03.2026 r. nie uzasadniają i nie udowadniają ceny tej oferty, a tym samym wykonawca nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i umożliwia wykonanie zamówienia - nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny, a tym samym Zamawiający dokonał błędnej i dowolnej oceny wyjaśnień złożonych przez AS-DROG;

b)AS-DORG nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego w wezwaniu z dnia 09.03.2026 r. w szczególności nie złożył kalkulacji szczegółowej dotyczącej robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz kalkulacji szczegółowej dotyczącej branży sanitarnej dla ul. Słonecznej;

c)złożone przez AS-DROG wyjaśnienia nie zawierają informacji co do sposobu skalkulowania oferty w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, w odniesieniu do robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz dla branży sanitarnej dla ul. Słonecznej - w szczególności nie wiadomo jakie stawki roboczogodzin przyjęto dla wykonania tych robót, a ponadto wraz z wyjaśnieniami nie przedstawiono odpowiednich dowodów;

d)cena zaoferowana przez AS-DROG nie pozwala na zrealizowanie zamówienia w sposób zgodny z oczekiwaniami Zamawiającego.

2) art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z jej art. 16 pkt 1) i 2) [Zarzut 2] z uwagi na wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty AS-DROG, w sytuacji, gdy czynność ta nastąpiła z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

W pierwszej kolejności, Izba wobec wniosku Zamawiającego o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp, stwierdziła, że wniosek ten nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim nie odpowiada temu stanowi faktycznemu argumentacja, że (...) *odwołanie opiera się na okolicznościach znanych Odwołującemu już przed wniesieniem odwołania z dnia 13.04.2026 r., zarzuty te mają charakter spóźniony i nie mogą skutecznie podważać obecnej czynności Zamawiającego. Dotyczy to w szczególności twierdzeń odnoszących się do samego poziomu ceny AS-DROG, relacji tej ceny do wartości szacunkowej zamówienia, relacji ceny AS-DROG do ceny STRABAG oraz samego faktu prowadzenia procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Okoliczności te były znane Odwołującemu już wcześniej i mogły zostać objęte poprzednim środkiem ochrony prawnej*". Przede wszystkim odwołanie dotyczy czynności wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy AS-DROG z 18.06.2026 r., o którym to wyborze Zamawiający poinformował wykonawców po powtórzeniu czynności badania i ceny ofert w wykonaniu wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z 21 maja 2026 r. W wykonaniu tego wyroku Zamawiający w piśmie z 12.06.2026 r. poinformował wykonawców (...) o *odtąjnieniu dokumentów zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, tj. załączników nr 1–9 do wyjaśnień z dnia 19 marca 2026 r., dotyczące wyjaśnienia elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. W konsekwencji wykonania ww. wyroku oraz dokonanej przez Zamawiającego oceny, za nieobjęte skutecznym zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa uznaje się załączniki nr 1–9 do wyjaśnień Wykonawcy z dnia 19 marca 2026 r.* (...) Wnosząc odwołanie 23.06.2026 r. i podnosząc kluczowy zarzut rażąco niskiej ceny skierowany wobec oferty wykonawcy AS-DROG, wykonawca STRABAG bazował także na informacjach wynikających z dokumentów ujawnionych 12.06.2026 r.

W zakresie pierwszego z zarzutów [Zarzut1] Izba miała na uwadze przedmiot zamówienia oraz wezwanie z 9.03.2026 r. i wyjaśnienia wykonawcy z 19.03.2026 r.

Zgodnie z rozdziałem 3 SWZ przedmiotem zamówienia jest: (...)

1.Przebudowa ulicy Słonecznej w Pluskach zgodnie z decyzją ZRID nr Sta/42/2025 z dnia 16.04.2025 r. Przedmiot zamierzenia budowlanego obejmuje m.in.:

-rozbiórkę istniejącej nawierzchni brukowej wraz z odzyskaniem materiału rozbiórkowego i przygotowaniem do ponownego wbudowania

-wykonanie nowej nawierzchni częściowo bitumicznej oraz częściowo brukowej i z kruszywa - budowę zjazdów

-budowę odwodnienia wraz z budową zbiorników retencyjno-chłonnych

-budowę oświetlenia ulicznego

-zagospodarowanie terenów zielonych

-wprowadzenie SOR

Długość drogi wynosi 625 m.

Prace ziemne należy prowadzić pod stałym nadzorem archeologicznym.

2.Budowa ulicy Polnej w Pluskach zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę Nr Sta/141/2024 z dnia 9.12.2024 r. Przedmiot zamierzenia budowlanego obejmuje m.in.:

-wykonanie nawierzchni bitumicznej drogi

-przebudowę zjazdów zwykłych

-budowę chodników z betonowej kostki brukowej

-budowę oświetlenia ulicznego

-przebudowę i budowę rowów drogowych

- budowę przepustów
- budowę drenaży
- zagospodarowanie terenów zielonych
- wprowadzenie SOR

Długość drogi wynosi 941 m.

3. W ramach zamierzonego przedsięwzięcia naziemne elementy uzbrojenia podziemnego zlokalizowane w pasie robót należy wyregulować pionowo oraz poziomo do projektowanej nawierzchni drogi, zjazdów, skrzyżowania i poboczy. (...)

W wezwaniu 9.03.2026 r., skierowanym do wykonawcy AS-DROG Zamawiający wskazując na art. 224 ust.1 Pzp w szczególności podał: (...) prosimy o wyjaśnienie czy Państwa oferta uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), w tym w warunkach umowy, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu. Zgodnie z art. 224 ust. 3 Pzp Państwa wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- 3) oryginalności usług, dostaw lub robót budowlanych oferowanych przez Wykonawcę;
- 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Cena oferty powinna obejmować pełny zakres określony w SWZ oraz uwzględniać wszystkie koszty związane z wykonaniem przedmiotu zamówienia. Dodatkowo zauważyć należy, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 ze zm.) „Czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez: sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców.”

W związku z powyższym zwracamy się o przedstawienie szczegółowej kalkulacji ceny zaoferowanej w Państwa ofercie, w tym wszystkie koszty niezbędne do jego prawidłowej realizacji, w szczególności koszty:

- robocizny (z uwzględnieniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz minimalnej stawce godzinowej),
- materiałów i urządzeń,
- sprzętu i transportu,
- podwykonawstwa,
- organizacji placu budowy,
- obsługi geodezyjnej i laboratoryjnej,
- kosztów pośrednich, ogólnych oraz zysku,
- innych kosztów towarzyszących realizacji zamówienia.

Wyjaśnienia powinny być konkretne, wyczerpujące oraz poparte dowodami (np. kalkulacjami, ofertami dostawców, umowami, zestawieniami kosztów, analizą cen jednostkowych), umożliwiającymi Zamawiającemu dokonanie rzetelnej oceny, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska i pozwala na prawidłowe wykonanie zamówienia. Dlatego też w wyjaśnieniach Wykonawca powinien wskazać wszelkie obiektywne czynniki, odnoszące się do elementów oferty i mające znaczenie dla należytej realizacji zamówienia, konkretne okoliczności, które będą dla niego źródłem przychodów lub obniżenia kosztów lub które będą uprawniały Zamawiającego do oceny, że zaoferowana cena nie stwarza ryzyka niewykonania umowy przez Wykonawcę, w szczególności należy się odnieść do zapisów SWZ i załączników. Prosimy o wyczerpującą i szczegółową informację w odniesieniu do przedstawionych powyżej zagadnień. Powyższe wyjaśnienia powinny być przedłożone w sposób wyczerpujący w celu kompleksowej oceny przez Zamawiającego złożonej przez Wykonawcę oferty. (...)

Z treści tego wezwania wbrew twierdzeniu Odwołującego nie wynika, aby Zamawiający wymagał tak szczegółowych kalkulacji w zakresie interpretowanym przez Odwołującego, w tym przypadku, aby wykonawca przedstawił szczegółową kalkulację dotyczącą robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz kalkulację szczegółową dotyczącą branży sanitarnej dla ul. Słonecznej. Zamawiający oczywiście wymagał szczegółowych kalkulacji na które wskazał w wezwaniu, ale przede wszystkim wymagał aby te kalkulacje uwzględniały wszystkie koszty łączne (...) niezbędne do jego prawidłowej realizacji, w szczególności koszty: robocizny (z

uwzględnieniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz minimalnej stawce godzinowej), materiałów i urządzeń, sprzętu i transportu, podwykonawstwa, organizacji placu budowy, obsługi geodezyjnej i laboratoryjnej, kosztów pośrednich, ogólnych oraz zysku, innych kosztów towarzyszących realizacji zamówienia". Ponadto wymagał, aby wyjaśnienia były (...) konkretne, wyczerpujące oraz poparte dowodami (np. kalkulacjami, ofertami dostawców, umowami, zestawieniami kosztów, analizą cen jednostkowych), umożliwiającymi Zamawiającemu dokonanie rzetelnej oceny, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska i pozwala na prawidłowe wykonanie zamówienia.

Wykonawca AS-DROG w wyjaśnieniach z 19.03.2026 r. odnosi się do następujących zagadnień:

- ✓ kalkulacja ceny uwzględnia wymagania zawarte w SWZ wraz z załącznikami, w szczególności wymagania zawarte w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych;
- ✓ cena dla Zadania wyliczona w oparciu o dokumentację przetargową, zgodnie z warunkami realizacji przedmiotu zamówienia oraz warunkami Umowy, uwzględnia własną kalkulację i rachunek ekonomiczny wykonawcy;
- ✓ poszczególne ceny jednostkowe, a tym samym Cena globalna obejmuje wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia oraz warunkami, z uwzględnieniem poziomu istniejących i przewidywanych cen rynkowych przy założeniu uzyskania dodatniego wyniku (zysku),
- ✓ wartość kosztów pracy przyjęta do ustalenia cen dla Zadania uwzględnia co najmniej poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie.

Te twierdzenia, zostały poparte szczegółowymi kalkulacjami i ofertami kontrahentów. Izba także zwraca uwagę, że w przedmiotowym postępowaniu cena ma charakter ryczałtowy, a zatem badanie jej realności związane jest niewątpliwie z wykonaniem całości zamówienia za cenę globalną, a kosztorysy i oferty podwykonawcze mogły stanowić materiał pomocniczy służący ocenie tej ceny. Cena globalna nie jest kwestionowana. W tym miejscu Izba także zwraca uwagę, mając na uwadze również orzecznictwo i doktrynę w tym względzie, że treść i szczegółowość wyjaśnień wyznacza treść wezwania skierowanego do wykonawcy, a w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego nie można automatycznie oczekiwać szczegółowego kosztorysu i wyliczenia wszystkich elementów w każdej pozycji kalkulacji, o ile nie wynika to z treści wezwania. Ponadto w procedurze wyjaśnień wezwany wykonawca ma usunąć wątpliwości zamawiającego w takim zakresie, jaki wynika z wezwania, a nie z wątpliwości konkurentów. Odwołujący nie kwestionuje ceny globalnej koncentrując się na braku szczegółowych kosztorysów we wskazywanych w odwołaniu obszarach, które przedłożył Odwołujący z jego wyjaśnieniami. Jednakże treść wyjaśnień konkurencyjnego wykonawcy nie jest wyznacznikiem kierunku zawartości wyjaśnień u drugiego z wezwanych. W tym miejscu Izba również zwraca uwagę na cenę w ofercie wykonawcy AS-DROG w kwocie 3 820 342,60 zł brutto i cenę w ofercie wykonawcy STRABAG w kwocie 3 882 738,29 zł brutto. Różnica zatem pomiędzy tymi ofertami wynosi 62 395,69 zł brutto, czyli około 1,6%. Zdaniem Izby wykonawca STRABAG w istocie – jak podnosił Zamawiający - podważa nie aspekt ekonomiczny ceny ale względy formalne wskazując w argumentacji zarzutu: (1) nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym (...) w szczególności nie złożył kalkulacji szczegółowej dotyczącej robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz kalkulacji szczegółowej dotyczącej branży sanitarnej dla ul. Słonecznej; (2) złożone wyjaśnienia nie zawierają informacji co do sposobu skalkulowania oferty w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, (...), w odniesieniu do robót z zakresu budowy i przebudowy oświetlenia ulicznego dla ul. Słonecznej i ul. Polnej oraz dla branży sanitarnej dla ul. Słonecznej - w szczególności nie wiadomo jakie stawki roboczogodzin przyjęto dla wykonania tych robót, a ponadto wraz z wyjaśnieniami nie przedstawiono odpowiednich dowodów. W konsekwencji feruje tezę, że (...) cena zaoferowana nie pozwala na zrealizowanie zamówienia w sposób zgodny z oczekiwaniami Zamawiającego (...). W tej argumentacji następuje indywidualna interpretacja wezwania w dostosowaniu do treści wyjaśnień wykonawcy STRABAG oraz nie uwzględnienie takich faktów jak: (1) wykonawca AS-DROG wraz z wyjaśnieniami przedłożył ofertę Hydros dotyczącą branży sanitarnej oraz ofertę Entelbud dotyczącą oświetlenia, które to oferty obejmują kompletne zakresy robót specjalistycznych; (2) wezwanie nie dotyczyło pełnych kalkulacji wewnętrznych każdego podwykonawcy, a ich żądanie nie znajdowałoby oparcia w postanowieniach SWZ. Należy również zwrócić uwagę, z racji na podnoszone w odwołaniu zarzuty, że wykonawca STRABAG, żądając podwyższonego standardu od konkurenta w załącznikach do wyjaśnień także posługiwał się ofertami kontrahentów, które wskazywały ceny, warunki dostawy, terminy ważności lub zastrzeżenia handlowe, i które nie odtwarzały pełnych kalkulacji wewnętrznych tych kontrahentów. Odnosnie kosztów transportu kruszywa, braku ich uwzględnienia, wykonawca STRABAG przyjął określony model logistyczny i określoną stawkę transportu, co nie oznacza, że AS-DROG musiał kalkulować identycznie. Brak kosztów w kwocie 130 513,50 zł wykonawca STRABAG opiera – jak podnosił Zamawiający - na założeniach przyjętych jednostronnie, wskazując na: konkretną kopalnię, konkretną odległość, konkretną stawkę transportową oraz model organizacji dostaw odpowiadający kalkulacji STRABAG, nie wykazując jednocześnie, że AS-DROG będzie korzystać z tej samej kopalni, tej samej trasy tego samego przewoźnika i tej samej stawki ani że AS-DROG nie może wykorzystać własnego transportu lub innej

organizacji logistycznej. Na takie okoliczności zwraca także Krajowa Izba Odwoławcza w wydanych orzeczeniach, wskazywanych zarówno przez Zamawiającego jak i Odwołującego a na indywidualność oceny zwraca także uwagę Sąd Zamówień Publicznych w jego wyrokach.

W konkluzji Izba zgodziła się z Zamawiającym, że w ramach wezwania wykonawca AS-DROG przedłożył oferty podwykonawców, kosztorysy ofertowe dla obu ulic, a także oferty dostawców materiałów oraz wyjaśnił własne zasoby i organizację robót. Także zwraca uwagę fakt, że Odwołujący nie kwestionuje poziomu cen wynikających z ofert podwykonawców także nie kreuje wątpliwości, co do ich zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu, zabezpieczeniu społecznym. Natomiast brak informacji w formacie, oczekiwanym przez Odwołującego nie dowodzi, że stosowane stawki naruszają powszechnie obowiązujące przepisy. Z kosztorysów (zał. 8 i zał. 9) wykonawcy AS-DROG jak i wyjaśnień wynika, że do kalkulacji ceny ofertowej wykonawca ten przyjęło koszty robocizny na poziomie 40,00 zł za roboczogodzinę. Co do dat wystawienia dokumentów, Izba zgodziła się z Zamawiającym, że procedura z art. 224 Pzp jest prowadzona po złożeniu ofert i dowody składane w odpowiedzi na wezwanie wystawione na etapie składania wyjaśnień mogą potwierdzać realność przyjętych założeń, aktualny poziom rynkowy oraz możliwość pozyskania materiałów lub usług na określonych warunkach. Izba nie zgodziła się z twierdzeniami, że takie dowody są tylko wykreowane na potrzeby wyjaśnień i powinny być pominięte, albowiem nie dowodzą, że wykonawca posiadał wiedzę o poziomie cen lub że prowadził wcześniejsze ustalenia z dostawcą przed złożeniem oferty. Także dokument w procedurze wyjaśnień, w tym rażąco niskiej ceny może potwierdzać obiektywnie istniejące okoliczności rynkowe, warunki dostaw albo możliwość zakupu materiałów po określonej cenie. Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, że każdy dowód w postaci oferty podwykonawcy, czy to złożonej w postaci wiadomości e-mail, czy to jako pisma skierowanego do wykonawcy, zawierającej lub nie odniesienie do dokumentacji zamówienia powinien być odrębnie oceniony pod względem jego walorów dowodowych i celu, w jakim został złożony.

Tym samym podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 2 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 Pzp nie podlega uwzględnieniu. Także nie podlega uwzględnieniu zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp, który ma charakter wyłącznie wynikowy związany z twierdzeniem, że oferta AS-DROG powinna zostać odrzucona na wskazywanej podstawie. Ustalenia Izby jak wskazano nie potwierdziły tego zarzutu wybór ofert AS-DROG jako najkorzystniejszego był prawidłowy, zgodny z art. 239 ust. 1 Pzp oraz zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości. (...)

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

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

.....