

WYROK

Warszawa, dnia 03 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lipca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 czerwca 2026 r. przez odwołującego – DROGBUD GOLCOWA PRO spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Golcowej

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Chorkówka z siedzibą w Chorkówce

przy udziale uczestnika przystępującego po stronie zamawiającego – M.W. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą W.M. FIRMA HANDLOWO – USŁUGOWA ZALAS

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga

za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca

Sygn. akt: KIO 3184/26

UZASADNIENIE

Gmina Chorkówka z siedzibą w Chorkówce (dalej jako Zamawiający, Gmina) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, o którym stanowi art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2026, poz. 793, dalej także jako PZP, ustawa pzp, Ustawa Pzp), pod nazwą: „Budowa chodników dla pieszych w ciągu dróg powiatowych w miejscowościach Chorkówka i Kopytowa”, znak postępowania WZPI.271.1.09.2026 (dalej jako Postępowanie, postępowanie). Jak wynika z treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ), postępowanie podzielone zostało na dwie części:

1) Część I – Budowa chodnika dla pieszych w ciągu drogi powiatowej NR 1896R relacji Krosno – Kobylany – Toki w km 6+984 – 7+280 w miejscowości Chorkówka;

2) Część II – Budowa chodnika dla pieszych w ciągu drogi powiatowej NR 1950R relacji Chlebna – Kopytowa – Faliszówka w km 3+950 – 4+873 w miejscowości Kopytowa – vide Rozdział IV SWZ.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów PZP. Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, pod numerem 2026/BZP 00262797 z dnia 27 maja 2026 r.

W dniu 30 czerwca 2026 r. wykonawca DROGBUD GOLCOWA PRO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością : siedzibą w Golcowej (dalej jako Odwołujący, Spółka, DROGBUD) wniósł odwołanie w ramach części II postępowania oc czynności wobec niezgodnych z przepisami PZP czynności oraz zaniechań Zamawiającego polegających na:

- 1) wadliwym i bezprawnym wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Wykonawcę M.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą W.M. FIRMA HANDLOWO – USŁUGOWA ZALAS, ul. ks. Stanisław Decowskiego 151, 38 – 400 Krosno, NIP: 6841108331 (dalej jako Wykonawca, ZALAS, W.W., Przystępujący);
- 2) zaniechaniu obligatoryjnego odrzucenia oferty W.W., pomimo zaistnienia ustawowych przesłanek do jej eliminacji z postępowania z uwagi na zaoferowanie rażąco niskiej ceny – składowych cen (której domniemania Wykonawca nie

obalił) oraz złożenie oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji;

3)zaniechaniu wszechstronnego wezwania W.W. do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 PZP w zakresie pozostałych, rażąco niedoszacowanych i oderwanych od realiów rynkowych pozycji kosztorysowych.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

- 1.art. 16 pkt 1 i 2 PZP– poprzez rażące naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości, wyrażające się w nieuzasadnionym uprzywilejowaniu oferty W.W. i zaakceptowaniu jej wybiórczego, pozornego badania cenowego, przy jednoczesnym tolerowaniu oczywistych manipulacji w wewnętrznej strukturze cenowej oferty oraz rażąco niskich cen kluczowych pozycji kosztorysowych (zarzut nr 1);
- 2.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty W.W., pomimo że złożone przez niego w dniu 23 czerwca 2026 r. wyjaśnienia dotyczące sposobu kalkulacji ceny w pozycji nr 65 kosztorysu wezwaniu Zamawiającego oznaczonej omyłkowo jako nr 66) mają charakter wyłącznie lakoniczny, deklaracyjny i oderwany od twardych realiów rynkowych, a przedstawiony przez niego dowód prywatny (oferta handlowa podmiotu V.T.) wprost potwierdza zastosowanie zakazanego w zamówieniach publicznych mechanizmu subsydiowania skrośnego, co oznacza, że W.W. nie obalił domniemania zaoferowania rażąco niskiej ceny (zarzut nr 2);
- 3.art. 224 ust. 1 PZP– poprzez bezpodstawne zaniechanie wezwania W.W. do udzielenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów w zakresie sposobu kalkulacji cen jednostkowych dla pozycji kosztorysowych nr: 21, 26, 38, 41, 55 oraz 60, w sytuacji gdy ceny w tych pozycjach drastycznie odbiegają in minus od realiów rynkowych, rzeczywistych kosztów zakupu materiałów, pracy sprzętu oraz cen zaoferowanych przez pozostałych wykonawców, co w sposób oczywisty kreowało po stronie Zamawiającego ustawowy obowiązek powzięcia wątpliwości i wszczęcia procedury wyjaśniającej (zarzut nr 3);
- 4.art. 226 ust. 1 pkt 7 PZP w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji– poprzez zaniechanie odrzucenia oferty W.W., w sytuacji gdy jego oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na rażącej manipulacji cenowej (inżynieria cenowa), objawiającej się drastycznym i sztucznym zawyżeniem ceny za proste, początkowe roboty ziemne w pozycji nr 35 i 2 kosztorysu, kosztem intencjonalnego, rażącego niedoszacowania cen w pozycjach końcowych i docelowych (związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem ruchu oraz odwodnieniem), co miało na celu ukrycie dumpingu w innych pozycjach oraz nieuczciwe, przedwczesne sfinansowanie początkowego etapu kontraktu przez Zamawiającego (zarzut nr 4);
- 5.art. 239 ust. 1 PZP – poprzez wadliwy i sprzeczny z przepisami ustawy wybór oferty W.W. jako najkorzystniejszej, w sytuacji, gdy oferta ta podlegała obligatoryjnemu odrzuceniu, a przymiot oferty najkorzystniejszej – w oparciu o ustalone w SWZ kryteria oceny – posiada w pełni prawidłowo i rzetelnie skalkulowana oferta Odwołującego (zarzut nr 5).

Spółka wniosła o:

- 1.nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty W.W. jako oferty najkorzystniejszej w zakresie Części II przedmiotowego zamówienia;
 - 2.nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert złożonych w Części II postępowania;
 - 3.nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty W.W. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP, z uwagi na niewykazanie realności ceny i nie obalenie domniemania rażąco niskiej ceny w pozycji kosztorysowej nr 65 (66);
 - 4.nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty W.W. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 PZP jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na niedozwolonej manipulacji strukturą cenową (inżynieria cenowa);
 - 5.na wypadek nieuwzględnienia wniosków nr 3 i 4 nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenia procedury badania ofert, w tym nakazanie obligatoryjnego wezwania W.W. w trybie art. 224 ust. 1 PZP do złożenia szczegółowych wyjaśnień i przedstawienia dowodów dotyczących kalkulacji cen jednostkowych dla pozycji kosztorysowych nr: 21, 26, 38, 41, 55 oraz 60, z uwzględnieniem minimalnych kosztów sprzętowych, transportowych, cen rynkowych materiałów oraz minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2026 r.;
 - 6.nakazanie Zamawiającemu dokonania wyboru oferty Odwołującego (jako oferty najkorzystniejszej w Części II zamówienia spośród ofert niepodlegających odrzuceniu);
 - 7.zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego.
- Ponadto, Odwołujący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów i źródeł, na podstawie art. 532 i nast. PZP:
- 1.z dokumentacji postępowania przetargowego, w tym w szczególności: treści SWZ, kosztorysu ofertowego W.W., oficjalnej informacji z otwarcia ofert z dnia 12.06.2026 r. oraz pełnej, pisemnej treści wyjaśnień W.W. (Odwołujący

mimo oficjalnego wniosku, wielu próśb, telefonów i maili nie otrzymał od Zamawiającego kopii wezwania Zamawiającego wystosowanego do wykonawcy W. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny) wraz ze wszystkimi załącznikami z dnia 23 czerwca 2026 r. – na okoliczność/fakt wykazania pozoru i lakoniczności złożonych wyjaśnień, faktu niedopełnienia ciężaru dowodowego przez konkurenta, niedozwolonego charakteru operacji rynkowej z podmiotem VOLTOM oraz zaniechania przez Zamawiającego ustawowych obowiązków badawczych;

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów prywatnych załączonych do niniejszego odwołania w postaci wydruków ofert handlowych, cenników producentów oraz dystrybutorów urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i materiałów budowlanych – na okoliczność/fakt wykazania rzeczywistych, minimalnych cen rynkowych zakupu surowców i wbudowania elementów drogowych (w szczególności aktywnych zestawów znaków D – 6, krawężników, rur PP) na terenie województwa podkarpackiego w 2026 roku, a w konsekwencji udowodnienia rażąco niskiego i dumpingowego charakteru cen jednostkowych zaoferowanych przez W.W.;
3. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu znajdującego się w aktach postępowania przetargowego, tj. oferty handlowej podmiotu V.T. z dnia 05.06.2026 r., załączonej przez samego W.W. do jego wyjaśnień – na okoliczność/fakt wykazania, że zaoferowana w przetargu publicznym cena 850,00 zł netto za aktywny znak D – 6 stanowi element niedozwolonej transakcji związanej (pakietowej), nierozzerwalnie połączonej z prywatną inwestycją W.W. w instalację fotowoltaiczną i magazyny energii przy ul. Decowskiego 151 w Krośnie, co w świetle zastrzeżenia o konieczności „akceptacji oferty w całości” stanowi bezpośredni dowód na stosowanie zakazanego subsydiowania skrośnego i nieuczciwej konkurencji;
4. zobowiązanie Przystępującego (W.W.) – na podstawie art. 536 ustawy Pzp – do przedłożenia dowodów w postaci kalkulacji własnej podmiotu VOLTOM lub niezależnych ofert rynkowych tego producenta, które potwierdzałyby możliwość zakupu i montażu kompletnego autonomicznego zestawu hybrydowego D – 6 za kwotę 850,00 zł netto w oderwaniu od kontraktu na prywatną fotowoltaikę – pod rygorem uznania przez Izbę za udowodniony fakt, że cena ta ma charakter dumpingowy, a W.W. nie sprostął ciężarowi dowodu z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp;
5. zobowiązanie Przystępującego (W.W.) do przedstawienia szczegółowego rozbiecia kosztów (kalkulacji RMS) dla pozycji kosztorysowych nr: 21, 26, 38, 41, 55 oraz 60, zawierającego stawki roboczogodziny, ceny zakupu rur PP, krawężników, palisad i wpustów żeliwnych wraz z pisemnymi ofertami ich dostawców – na okoliczność/fakt udowodnienia, że stawki te drastycznie odbiegają od realiów i uniemożliwiają realizację tych pozycji bez poniesienia straty finansowej;
6. Z przesłuchania stron: Odwołującego oraz Zamawiającego, a także z przesłuchania W.W. – na okoliczność/fakt ustalenia rzeczywistych kryteriów i braku analiz rynkowych po stronie komisji przetargowej, ustalenia minimalnych kryteriów opłacalności i rentowności świadczenia specyficznych usług budowlano – drogowych na Podkarpaciu w 2026 r., sposobu kalkulacji płac pracowniczych, kosztów ubezpieczeń, transportu urobku, amortyzacji sprzętu oraz kosztów zarządu ogólnego, których W.W. nie uwzględnił w swoich cenach jednostkowych.

Zdaniem Odwołującego posiada on interes we wniesieniu odwołania, który „(...) kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy pzp. Nieprawidłowe dokonanie czynności badania i oceny, w tym dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty W., oraz brak stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy pzp w tym zakresie, pozbawia Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wykonywania zamówienia. Wypełnione zostały zatem materialnoprawne przesłanki do rozpoznania odwołania, wynikające z treści art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. W przypadku odrzucenia oferty W. oferta Odwołującego się zostałaby uznana za najkorzystniejszą, co wynika wprost z protokołu z otwarcia ofert oraz z zawiadomienia o wyborze oferty.” – vide s. 5 odwołania.

W dniu 06 lipca 2026 r. przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca ZALAS. W swoim piśmie Wykonawca przedstawił stanowisko w sprawie. Nadto, W.W. wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z następujących dokumentów:

1) znajdujących się w aktach sprawy:

- a) wezwania Zamawiającego z dnia 18 czerwca 2026 roku do wyjaśnienia ceny, na okoliczność, że wezwanie dotyczyło wyłącznie jednej pozycji kosztorysu ofertowego;
- b) wyjaśnień Przystępującego dotyczących ceny oferty wraz z ofertą V.T. z dnia 5 czerwca 2026 roku, na okoliczność wykazania realności ceny w pozycji objętej wezwaniem;
- c) kosztorysu ofertowego Przystępującego oraz kosztorysu porównawczego DROGBUD/WRONA (załączonego do odwołania), na okoliczność wartości pozycji D – 6, ceny całkowitej oferty, struktury kosztorysu, występowania licznych pozycji, w których to Odwołujący zaoferował ceny niższe od cen Przystępującego, a także na okoliczność, że w pozycji nr 66 dotyczącej rur ochronnych cena Przystępującego jest wyższa od ceny Odwołującego;

2) załączonych do przystąpienia:

a) dowód nr 1 – oświadczenia V.T., na okoliczność, że cena 850,00 zł netto/szt. została skalkulowana samodzielnie dla pozycji D – 6 i nie została ustalona przez przerzucenie kosztów na inne pozycje oferty, instalację fotowoltaiczną, magazyny energii lub inne realizacje;

b) dowód nr 2 – oferty, faktury:

- oferty BUDMAX nr OF 002684/26/02 z dnia 24 czerwca 2026 r., na okoliczność rzeczywistych cen zakupu rur PP, krawężników, obrzeży, palisad, kostki, płyt ażurowych i innych materiałów przez Przystępującego;
- oferty BUDMAX nr OF 002685/26/01 z dnia 17 czerwca 2026 r., na okoliczność rzeczywistych cen zakupu studni, wpustów, włączów i elementów odwodnienia przez Przystępującego;
- oferty DREAM HOUSE DEVELOPMENT Sp. z o.o. dotyczącej studni i wpustów, na okoliczność dostępności elementów betonowych w cenach niższych od założeń Odwołującego;
- faktury VAT sprzedaży Dyckerhoff Polska Sp. z o.o. nr 9005081549, na okoliczność rzeczywistych cen betonu towarowego dla FUH ZALAS, w tym C12/15 w cenie 265,00 zł netto/m³ oraz C16/20 w cenach 287,00 zł netto/m³ i 293,00 zł netto/m³.

Pismem z dnia 13 lipca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości i przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Spółka w dniu 27 lipca 2026 r. złożyła pismo zawierające wnioski dowodowe. Odwołujący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z:

- 1) Oferty handlowej wykonawcy INSTALATOR Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Krośnie z dnia 30 czerwca 2026 r. (Dowód nr 15) – na okoliczność wykazania rzeczywistej, minimalnej ceny rynkowej zakupu, dostawy i montażu kompletnego autonomicznego zestawu hybrydowego D – 6 na lokalnym rynku w Krośnie (tj. kwoty 30 827,00 zł netto / 37 954,00 zł brutto za 2 zestawy, gdzie sam koszt usługi montażu wyceniono na 5 885,00 zł netto), co wprost dowodzi, że cena zaoferowana przez Przystępującego W. (850,00 zł netto za sztukę z montażem) jest ceną fikcyjną, szacowaną poniżej kosztów wytworzenia i powstała w wyniku zakazanego subsydiowania skrótnego z prywatną inwestycją OZE Przystępującego;
- 2) Szczegółowego Kosztorysu Inżynierskiego/Kalkulacji Nakładów Rzeczowych (KNR) opracowany w programie Norma PRO (Dowód nr 16) – na okoliczność wykazania, że:
 - a) przystępujący W. w pozycji nr 26 kosztorysu skalkulował wpusty przykrawężnikowe (opierając się na wycenie BUDMAX 285 zł/szt.), podczas gdy opis przedmiotu zamówienia i SWZ wymuszały wycenę wpustów jak w kosztorysie tj. KRAWĘŻNIKOWYCH (koszt żeliwa min. 520 zł/szt.), co stanowi zaoferowanie świadczenia niezgodnego z SWZ;
 - b) prawidłowy, minimalny koszt wykonania 1 szt. studzienki ściekowej krawężnikowej według norm KNR i minimalnych stawek robocizny w 2026 r. wynosi 1 784,25 zł netto/szt., co oznacza, że stawką Przystępującego (1 200,00 zł/szt.) nie pokrywa nawet samych kosztów wytworzenia;
 - c) w pozycjach nr 38 (Krawężniki) oraz nr 55 (Palisady) zaoferowane przez Przystępującego ceny jednostkowe (55,00 zł/m) nie pokrywają kosztów bezpośrednich R+M+S (gdzie nakłady KNR z narzutami wynoszą odpowiednio 74,56 zł/m dla krawężnika oraz 85,81 zł/m dla przykładowej palisady – wzięto pod uwagę dwie palisady z oferty BUDMAX dla ZALAS – ze średnią ceną i najniższą ceną), co dowodzi zaoferowania robocizny pracy sprzętu na poziomie zerowym.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie art. 275 pkt 1 PZP, którego przedmiotem jest budowa chodników dla pieszych o nawierzchni z kostki betonowej w podziale na dwie części – vide Rozdział IV SWZ.

Za wykonanie przedmiotu zamówienia Gmina przewidziała wynagrodzenie kosztorysowe. Sposób obliczenia ceny określa przedmiar robót budowlanych stanowiący załącznik nr 4 do SWZ. Zamawiający żąda złożenia wraz z ofertą wycenionego przedmiaru robót (kosztorysu ofertowego). Kosztorys ofertowy stanowi treść oferty – vide Rozdział XXIV SWZ – Sposób obliczenia ceny.

Zamawiający przewidział dwa kryteria oceny ofert: (1) cena – 60 % oraz (2) okres gwarancji – 40 % – vide Rozdział XXV SWZ – Opis kryteriów oceny ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert.

Termin składania ofert w postępowaniu został określony na dzień został wyznaczony na dzień 12 czerwca 2026 r. do godziny 11:00. Natomiast otwarcie ofert w nastąpiło w dniu 12 czerwca 2026 r. o godzinie 11:15.

W postępowaniu w ramach części II zostały złożone następujące oferty:

Zamawiający w dniu 18 czerwca 2026 r. skierował do W.W. wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących pozycji z kosztorysu ofertowego nr 66, przy czym z treści wezwania i dokumentacji sprawy wynika, że chodziło o pozycję dotyczącą aktywnych znaków D – 6 z doświetleniem przejścia. Gmina żądała udzielenia przez Wykonawcę wyjaśnień i przedstawienia dowodów, iż zaoferowana cena jest realna, a w szczególności:

- 1) Szczegółowego uzasadnienia, w jaki sposób skalkulowano ceny jednostkowe w ww. pozycji;

2) Przedstawienia dowodów (np. ofert od podwykonawców, faktur za materiały, umów z dostawcami), potwierdzających możliwość wykonania tych prac za zaoferowane kwoty;

3) Wyjaśnienie, czy w zaniżonej pozycji uwzględniono wszystkie koszty, w tym robociznę, sprzęt i narzuty.

W odpowiedzi na wezwanie Gminy, Wykonawca udzielił wyjaśnień oraz załączył dowód – ofertę V.T. z dnia 05 czerwca 2026 r.

Zamawiający w dniu 25 czerwca 2026 r. opublikował INFORMACJĘ O WYBORZE OFERTY NAJKORZYSTNIEJSZE ZAKRESIE CZĘŚCI 2 ZAMÓWIENIA. Za najkorzystniejszą została wybrana oferta wykonawcy ZALAS. Ofi Odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji.

Izba po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Odwołującego, Zamawiającego oraz Przystępującego zawarte w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie oraz zgłoszeniu przystąpienia, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych, skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP – tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania, po stronie Zamawiającego, w ustawowym terminie, skutecznie zgłosił W.W..

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania, oraz dowody z dokumentów wnioskowane przez Przystępującego.

Izba odmówiła przeprowadzenia zawnioskowanych przez Odwołującego dowodu z następujących dokumentów:

- 1) Oferty handlowej wykonawcy INSTALATOR Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Krośnie z dnia 30 czerwca 2026 r.;
- 2) Szczegółowego Kosztorysu Inżynierskiego/Kalkulacji Nakładów Rzeczowych (KNR) opracowany w programie Norma PRO.

Ww. dowody zostały złożone przez Spółkę z naruszeniem art. 535 ust. 2 PZP konieczność złożenia dowodu nie wynika z okoliczności, o których Odwołujący mógłby nie wiedzieć najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień otwarcia posiedzenia z udziałem Stron.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie, Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą. Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia, Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują następujące przepisy:

Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Art. 17 ust. 2 PZP: Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Art. 224 ust. 5 PZP: Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Zarzut nr 1 – 3

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Zamawiający pismem z dnia 18 czerwca 2026 r. skierował do Wykonawcy wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie pozycji nr 66 kosztorysu ofertowego, przy czym z treści wezwania i dokumentacji sprawy wynika, że chodziło o pozycję dotyczącą aktywnych znaków D – 6 z doświetleniem przejścia. Przystępujący udzielił odpowiedzi w granicach wezwania, wskazał sposób kalkulacji i przedstawił ofertę podmiotu branżowego – V.T. (dalej także jako VOLTOM).

Nie można tracić z pola widzenia, że Gmina w wezwaniu żądała jedynie wyjaśnień w odniesieniu do jednej pozycji kosztorysu ofertowego. Zatem granice obowiązku Wykonawcy wynikające z art. 224 ust. 5 PZP zostały wyznaczone treścią skierowanego przez Zamawiającego do wykonawcy ZALAS wezwania. Tymczasem Odwołujący przedstawia stanowisko jakoby Przystępujący był zobowiązany do złożenia pełnej kalkulacji dotyczącej wszystkich pozycji ujętych w kosztorysie. Należy zauważyć, że takiego obowiązku nie kreowała ani treści wezwania, ani przepisy PZP. Jeżeli Spółka

twierdzi, że Gmina powinna była rozszerzyć wezwanie o inne pozycje kosztorysowe, to na Odwołującym spoczywa ciężar wykazania tej okoliczności. Porównanie cen zaoferowanych w tej pozycji przez Spółkę z cenami zaoferowanymi przez W.W. nie jest wystarczające.

Izba wskazuje, że przedmiotem wątpliwości Zamawiającego była tylko pozycja nr 65 kosztorysu ofertowego – pozycja dotycząca aktywnych znaków D – 6 z doświetleniem przejścia. Przystępujący złożył wyjaśnienia adekwatne do wezwania skierowanego do niego przez Gminę. Wykonawca do swoich wyjaśnień załączył ofertę wykonawcy V.T. z dnia 05 czerwca 2026 r. Z treści wspomnianej oferty wynika możliwość wykonania dla zadania objętego postępowaniem, dostawy oraz montażu kompletnego zestawu hybrydowego z oprawami typu LED do oświetlenia przejścia dla pieszych za cenę 850,00 zł netto za sztukę. Cena przyjęta przez W.W. w kosztorysie ofertowym odpowiada cenie zaoferowanej przez wykonawcę V.T..

Odnosząc się do zarzutu subsydiowania skrośnego, wskazać należy, że Odwołujący próbuje wywieść takie stwierdzenie z okoliczności, że oferta wykonawcy V.T. obejmowała także inne potencjalne zakresy współpracy, w tym instalację fotowoltaiczną i magazyny energii. Nie można tracić z pola widzenia, że wykonawca VOLTOM złożył oświadczenie, w którym wskazał, że cena 850,00 zł netto za jedną sztukę zestawu D – 6 została skalkulowana samodzielnie dla tego zakresu rzeczowego. Nadto, VOLTOM oświadczył, że zaoferowana przez niego cena nie została ustalona poprzez przerzucenie kosztów wykonania tego zakresu na inne pozycje oferty. Tymczasem Spółka przypisuje ofercie wykonawcy VOLTOM określony sens ekonomiczny, a VOLTOM wyjaśnia, że prezentowane przez Odwołującego stanowisko nie odpowiada rzeczywistemu sposobowi kalkulacji. W tym miejscu należy wskazać, że Spółka nie przedstawiła żadnego dowodu przeciwnego, nie wykazała przepływu ekonomicznego między tym zadaniem, a innymi realizacjami, nie udowodniła kompensowania ceny dla pozycji nr 65 ceną instalacji fotowoltaicznej, jak również nie wykazała finansowania jednej pozycji kosztem innej.

Ponadto, wykonawca VOLTOM wyjaśnił, że każdy zakres objęty jego ofertą został wyceniony odrębnie, z uwzględnieniem przyjętej kalkulacji kosztów, warunków organizacyjnych oraz możliwości wykonawczych. VOLTOM oświadczył także, że oferowane przez niego ceny są ustalane indywidualnie, z uwzględnieniem rodzaju i zakresu zamówienia, warunków jego realizacji, dotychczasowej współpracy z danym kontrahentem, możliwych rabatów handlowych, dostępności materiałów, logistyki oraz innych czynników, które wpływają na ostateczną kalkulację ceny. Zastrzeżenie w ofercie VOLTOM dotyczące „akceptacji oferty w całości” miało charakter handlowo – organizacyjny, ale nie oznaczało finansowania jednej pozycji kosztem innej ani stosowania mechanizmu subsydiowania skrośnego. Tymczasem Spółka nadaje temu zastrzeżeniu znaczenie, którego nie potwierdza ani treść oświadczenia wykonawcy VOLTOM, ani jakiegokolwiek inny dowód złożony w tej sprawie.

Odnosząc się do prezentowanej przez DROGBUD argumentacji opartej na porównaniu kosztorysów oraz zaniżeniu przez Wykonawcę kosztów, wskazać należy, że kosztorys ofertowy nie stanowi ani zbioru cen urzędowych, ani katalogu stawek obowiązujących każdego wykonawcę, który bierze udział w postępowaniu. Wykonawca, który decyduje się wziąć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego kalkuluje ceny jednostkowe m.in. w oparciu o własne warunki zakupowe, dostępność sprzętu, koszty stałe, sposób organizacji robót, możliwość łączenia transportów, relacje z podwykonawcami, personel, czy też własnej oceny ryzyk. Różnice w cenach jednostkowych w kosztorysach ofertowych są naturalnym elementem konkurencji wykonawców na rynku. Tymczasem Odwołujący traktuje własny kosztorys ofertowy jako jedyny, słuszny, punkt odniesienia względem pozycji cenowych w kosztorysie złożonym przez Przystępującego. Jednocześnie Spółka nie wyjaśnia przyczyn dla których ceny zaoferowane przez DROGBUD w ramach poszczególnych pozycji kosztorysu mają wyznaczać standard cen rynkowych obowiązujących przy budowie chodników.

Przystępujący wyjaśnił, że posiada własne zaplecze transportowe i może organizować dostawy w sposób odmienny od Odwołującego. Okoliczność ta ma znaczenie dla oceny kosztów transportu materiałów budowlanych, w tym rur, krawężników, obrzeży, palisad, wpustów i innych elementów betonowych. Dodatkowo należy wskazać, że koszt transportu nie może być oceniany w sposób abstrakcyjny, wyłącznie przez pryzmat ofert, które kierowane są do Spółki albo na skutek przyjęcia założenia, że każdy element wymaga odrębnej, pełnopłatnej dostawy zewnętrznej. Powyższe dowodzi, że przy realizacji danego zadania, wykonawca może łączyć transporty, dowozić materiały partiami, korzystać z transportu własnego, wykorzystywać powroty pojazdów, organizować ładunki łączone oraz rozliczać koszty transportu jako element kosztów ogólnych budowy.

Własny transport ma także znaczenie przy ocenie ofert materiałowych wykonawcy BUDMAX. Nawet jeśli część ofert handlowych zawiera pozycje spedycyjne albo dostawę, to nie oznacza, że koszty te muszą być mechanicznie przenoszone do każdej pozycji kosztorysu. Wykonawca może część przewozów wykonać samodzielnie albo rozliczyć koszty transportu zbiorczo w skali całej umowy. W tym miejscu należy wskazać, że Odwołujący nie wykazał, aby taki model organizacyjny był nierealny.

Odnosząc się do pozycji kwestionowanych przez Odwołującego:

1)pozycja nr 21 – przykanaliki z rur PP fi 200 mm

Wykonawca DROGBUD powołuje się na ofertę ViaCon skierowanej do Odwołującego, z której wynika cena rury PP fi 200 mm na poziomie 29,17 zł netto za 1 mb. W ocenie Izby dokument ten nie dowodzi nierealności ceny zaoferowanej przez Przystępującego. Przede wszystkim należy zauważyć, że ww. oferta została skierowana do Odwołującego, a nie do Wykonawcy Wrony i odzwierciedla warunki handlowe właściwe dla DROGBUD.

2)pozycja nr 26 – kratki ściekowe uliczne betonowe fi 500 mm z osadnikiem

Odwołujący zakłada minimalny koszt kompletnej pozycji kosztorysu nr 26 na poziomie 1.700 – 2.200 zł netto za sztukę. Przyjęte przez Spółkę założenie nie odpowiada warunkom zakupowym Przystępującego. Z oferty wykonawcy BUDMAX nr OF 002685/26/01 wynika cena wpustu klasycznego DN 500 H = 1,2 m na poziomie 339,19 zł netto za sztukę, wjazdu D400 na poziomie 340,00 zł netto za sztukę oraz wpustu ściekowego 40T H – 115 na poziomie 285,00 zł netto za sztukę. Powyższe dane nie potwierdzają stanowiska Spółki, że cena 1.200 zł za sztukę nie może pokryć kosztów wykonania pozycji. Odwołujący przyjmuje własne, maksymalistyczne założenia dotyczące kosztów sprzętu i transportu, pomijając własny transport Przystępującego, możliwość łączenia robót i dostaw oraz fakt, że prace dotyczą większego, powtarzalnego zakresu robót odwodnieniowych.

3)pozycja nr 38 – krawężniki betonowe na ławie betonowej

Odnosząc się do tej pozycji należy wskazać, że z ww. oferty wykonawcy BUDMAX wynika, że cena krawężnika betonowego 15/12 x 30 x 100 cm, która kształtuje się na poziomie 18,55 zł netto za sztukę. Natomiast faktura wykonawcy Dyckerhoff Polska sp. z o.o. potwierdza nabycie betonu C12/15 na poziomie 265,00 zł netto za m3 oraz konieczność poniesienia opłaty środowiskowej w kwocie 1,00 zł za m3. Zakładając zużycie betonu na poziomie 0,07 m3 za 1 mb ławy, to koszt betonu wynosi 18,62 zł netto za 1mb, przy cenie 266,00 zł/m3 z opłatą środowiskową. Zatem łączny koszt krawężnika i betonu przy wskazanych warunkach zakupowych wynosi około 37,17 zł netto za 1 mb. Tymczasem Odwołujący ponownie przyjmuje cenę betonu z własnego dowodu i własnych warunków zakupowych, podczas gdy Przystępujący wykazał realnie niższą cenę betonu.

4)pozycja nr 41 – obrzeża betonowe 30 x 8 cm na ławie betonowej

Także w odniesieniu do tej pozycji Spółka pomija indywidualne warunki zakupowe Przystępującego. Z przytoczonej powyżej oferty BUDMAX wynika, że cena obrzeża 8x30 na poziomie 10,21 zł netto za sztukę. Beton i inne materiały pomocnicze W.W. może nabywać według cen wynikających z faktury podwykonawcy Dyckerhoff tj. według cen niższych od założeń przyjętych przez DROGBUD. Cena 44,00 zł za metr nie może być oceniana wyłącznie przez porównanie z ceną zaoferowaną przez Odwołującego wynoszącą 65,00 zł. Jest to cena wynikająca z organizacji robót i warunków właściwych Przystępującemu.

5)pozycja nr 55 – palisada betonowa na ławie cementowo – piaskowej

Spółka powołuje się na wybrane ceny katalogowe palisad i wyprowadza z nich wniosek o ekonomicznej fikcji. W ocenie Izby taki wniosek jest zbyt daleko idący. Z ww. oferty wykonawcy BUDMAX wprost wynika, że W.W. posiada konkretne ceny palisad. To, że Odwołujący znalazł ten produkt w innej cenie, niż cena zaoferowana przez Wykonawcę nie świadczy o nierealności ceny Przystępującego. Przeciwnie, złożona przez W.W. oferta podwykonawcy BUDMAX świadczy o tym, że wskazana przez Wykonawcę cena jest ceną realną i oferowaną na rynku. Odwołujący w żaden sposób nie wykazał, że wskazana przez Wykonawcę w kosztorysie ofertowym cena prowadziła do braku możliwości wykonania prac w ramach tej pozycji za wskazaną przez Przystępującego cenę.

6)pozycja nr 60 – oznakowanie poziome cienkowarstwowe

Odwołujący powołuje się na ofertę Grupy Technicznej z dnia 29 czerwca 2026 r. na kwotę 30,00 zł netto za m2. W tym miejscu należy wskazać, że jest to pojedyncza oferta skierowana do Odwołującego, a w dodatku pozyskana po wyborze oferty najkorzystniejszej. Nadto, z treści tej oferty nie wynika, aby wskazana cena stanowiła minimalną cenę rynkową, jak również, że żaden wykonawca nie może wykonać prac w ramach tej pozycji taniej. Cena zaoferowana przez Przystępującego wynosi 18,00 zł za m2. Jednakże sama różnica jednostkowa względem pojedynczej oferty Odwołującego nie stanowi dowodu rażąco niskiej ceny.

Z powyższego wynika, że Spółka nie udowodniła, aby zaoferowane przez W.W. ceny w kosztorysie w odniesieniu do pozycji nr 21, 26, 38, 41, 55 oraz 60 wymagały wyjaśnienia ceny. Jak wcześniej zostało to wskazane, argumentacja Odwołującego w odniesieniu do kwestionowanych pozycji cenowych opiera się na porównaniu cen zaoferowanych przez W.W. z cenami zaoferowanymi przez Spółkę. Takie działanie Odwołującego nie jest wystarczające dla uwzględnienia sformułowanego przez niego zarzutu.

Zarzut nr 4

Odwołujący stoi na stanowisku, że porównanie kosztorysów Spółki i Przystępującego ujawnia kolejny, niedozwolony mechanizm zastosowany przez W.W.. Zdaniem Odwołującego, o ile pozycje trudne technicznie i materiałochłonne (krawężniki, oznakowanie, doświetlenia) zostały niedoszacowane, o tyle pozycja dotycząca robót ziemnych została zawyżona:

Pozycja nr 35: Profilowanie i zagęszczanie podłoża wykonywane mechanicznie

1)Cena jednostkowa Odwołującego (Drogbud): 1,00 zł / m² (Wartość: 2 357,50 zł)

2)Cena jednostkowa W.W.: 15,00 zł / m² (Wartość: 35 362,50 zł).

Jak wynika z treści odwołania – vide s. 11, „Mamy do czynienia z podręcznikowym przykładem inżynierii cenowej. Wykonawca sztucznie napompuwał wartość pozycji realizowanej na samym początku robót (profilowanie podłoża), uzyskując nadpłatę od Zamawiającego w pierwszych etapach rozliczeń. Jednocześnie z tych środków subsydiuje pozycje zaniżone, w których zaoferował ceny dumpingowe, aby sztucznie wygrać przetarg”.

W ocenie Izby oferta Przystępującego nie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, który miałby polegać na rażącej manipulacji cenowej (inżynierii cenowej). Przede wszystkim Spółka nie wykazała zamiaru Wykonawcy polegającego na przenoszeniu kosztów pomiędzy pozycjami. Odwołujący wskazał jedynie, że niektóre ceny zaoferowane przez W.W. są niższe od cen przez niego zaoferowanych. Nie można tracić z pola widzenia, że w SWZ wynagrodzenie należne wybranemu przez Zamawiającego wykonawcy zostało określone jako wynagrodzenie kosztorysowe. W tym modelu wynagrodzenia wykonawcy inaczej rozkładają koszty sprzętu, transportu, robocizny i kosztów pośrednich między poszczególnymi pozycjami. Dla uwzględnienia zarzutu manipulacji cenowej konieczny jest dowód rzeczywistego, intencjonalnego i nieuczciwego ukształtowania cen przez W.W.. Jednakże Odwołujący takiego dowodu nie złożył. Powoływane przez Spółkę dokumenty odnoszą się do jej własnych podwykonawców, warunków handlowych, jak również ofert pozyskanych po wyborze oferty najkorzystniejszej. Dokumenty te nie mogą być automatycznie traktowane jako ceny minimalne dla każdego wykonawcy, który działa na rynku. Nadto, dokumenty, do których odwołuje się DROGBRUD nie potwierdzają, że W.W. nie mógł uzyskać korzystniejszych cen z własnego transportu albo rozliczać części kosztów organizacyjnych w skali całej umowy.

Zarzut nr 5

Biorąc pod uwagę, że zarzut 5 został sformułowany przez Odwołującego jako zarzut wynikowy, względem zarzutu nr 2 i nr 4, to konsekwencją oddalenia wspomnianych zarzutów jest oddalenie zarzutu 5. Zamawiający prawidłowo uznał, że zamówienia należy udzielić W.W., ponieważ złożona przez niego oferta jest ofertą najkorzystniejszą w postępowaniu w świetle kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówieniach.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575, art. 574 i art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania

(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca