

WYROK

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie z udziałem stron i uczestników postępowania w dniu

31 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 czerwca 2026 r. przez wykonawcę COLAS Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Palędzu

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu

przy udziale uczestnika wykonawcy Strabag Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawcę COLAS Polska Sp. z o.o.

z siedzibą w Palędzu, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione 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 3190/26

Uzasadnienie

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku

- Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym bez negocjacji pn.: „Remont nawierzchni S11C od km 0+000,00 do km 13+217,00 (węzeł Poznań Północ do węzeł Tarnowo Podgórne)”; nr postępowania: OPO.D-3.2411.7.2026 (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”).

Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2026/BZP 00224429/01 w dniu 30 kwietnia 2026 r.

W dniu 25 czerwca 2026 r. zamawiający zamieścił informację o wynikach postępowania, dokonując wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Strabag Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie (dalej „Strabag” lub „przystępujący”).

W dniu 30 czerwca 2026 r. przez wykonawcę COLAS Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Palędzu (dalej „odwołujący”) do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie na czynności zamawiającego polegające na:

1) zaniechaniu odrzucenia wykonawcy Strabag jako niezgodnej z warunkami zamówienia i zawierającej błąd w obliczeniu ceny;

ewentualnie:

2) zaniechaniu wezwania Strabag do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz wyjaśnień treści oferty w zakresie istotnych części składowych ceny, tj. pozycji 14, 15 Kosztorysu ofertowego (dalej „KO”) składanego wraz z ofertą;

3) dokonaniu nieuzasadnionego wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Strabag, a w konsekwencji zaniechaniu wyboru oferty odwołującego.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Strabag,

gdy tymczasem oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia, co potwierdzają KO złożone przez Strabag oraz treść wyjaśnień tego wykonawcy z dnia 16 czerwca 2026 r., zgodnie z którymi Strabag pomimo przewidzenia w treści specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) postępowania wynagrodzenia kosztorysowego, nie uwzględnił w pozycji 18 KO wszystkich kosztów związanych z wykonaniem tej pozycji, ograniczając się jedynie do skalkulowania w tej pozycji materiałów koniecznych do realizacji zamówienia, tj. kosztów asfaltu potrzebnego do zalania szczeliny po nacięciu nawierzchni, pozostałe koszty, tj.: „nacięcia istniejącego pakietu warstw bitumicznych” oraz roboty towarzyszące związane z zabezpieczeniem krawędzi, jak i wypełnienie szczeliny asfaltem, kalkuluje przy tym („przerzucając”) w pozycji 14 i 15 KO (jako składowe robót bitumicznych związanych z warstwą ścierną SMA) - co stanowi jednocześnie błąd

w obliczeniu ceny;

ewentualnie (tj. na wypadek, w którym Izba uznałaby, że odrzucenie oferty Strabag jest niezasadne):

2)art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Strabag do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny

w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji 14 i 15 KO, gdyż z uwagi na oświadczenie składane w treści wyjaśnień z dnia 16 czerwca 2026 r. dot. poz. 18 KO, o przerzuceniu części kosztów do tych pozycji, zamawiający powinien powziąć wątpliwość co do prawidłowości wyceny pełnego zakresu pozycji nr 14 i 15 przez Strabag, gdyż przerzucenie kosztów z pozycji nr 18 miało wpływ na ich kalkulację;

3)art. 16 pkt 1 - 3 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Formułując powyższe zarzuty odwołujący wnosil o uwzględnienie odwołania

i nakazanie zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru, jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty złożonej przez Strabag;

2)uznanie, że oferta Strabag jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błąd

w obliczeniu ceny;

ewentualnie, w przypadku uznania przez Izbę, iż nie wystąpiły przesłanki do odrzucenia oferty Strabag:

3)odrzućenia oferty wykonawcy Strabag;

4)wezwanie Strabag do złożenia wyjaśnień ceny w zakresie istotnych części składowych

z KO, pozycji 14 i 15 oraz wyjaśnień treści oferty w tym zakresie;

w każdym wypadku:

5)dokonania ponownego badania i oceny ofert oraz dalszych czynności w postępowaniu.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca: Strabag Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie.

Strony i uczestnik złożyli do akt sprawy następujące stanowiska:

1)Strabag przedstawił stanowisko w zgłoszonym przystąpieniu z 6 lipca 2026 r.;

2)zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie - pismo z 13 lipca 2026 r., wnosząc

o oddalenie odwołania w całości;

3)odwołujący w piśmie z 30 lipca 2026 r. odniósł się do twierdzeń przedstawionych

w pismach przystępującego i zamawiającego.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, pismami procesowymi stron i uczestnika postępowania a także po wysłuchaniu ich stanowisk, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania.

Odwołujący uzasadniał swój interes we wniesieniu odwołania wskazując, że jest wykonawcą, który złożył ofertę w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia.

Oferta odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji w rankingu ofert w postępowaniu. Oferta Strabag została natomiast sklasyfikowana na pierwszej pozycji. Gdyby zamawiający dokonał oceny i badania ofert zgodnie z przepisami Pzp, doszedłby do przekonania, że oferta Strabag jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawierająca błąd w obliczeniu ceny, a co

najmniej powinna być zostać poddana badaniu pod kątem rażąco niskiej ceny, a następnie odrzucona z postępowania. Jako ofertę najkorzystniejszą należało wybrać tę złożoną przez odwołującego.

Na skutek niezgodnych z prawem czynności i zaniechań zamawiającego, odwołujący został tym samym pozbawiony realnej możliwości uzyskania przedmiotowego zamówienia oraz zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Powyższe dowodzi naruszenia interesu w uzyskaniu zamówienia. Istnieje także możliwość poniesienia szkody przez odwołującego, która polega na braku możliwości osiągnięcia zysku w związku z realizacją zamówienia. Powyższe czyni zadość wymaganiom określonym w 505 ust. 1 ustawy Pzp do wniesienia niniejszego odwołania.

Mając na uwadze powyższe Izba stwierdziła, że odwołujący wykazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, przesłanej przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba dopuściła dowody z dokumentów, załączone do przystąpienia i składanych w postępowaniu odwoławczym pism procesowych, o przeprowadzenie których wnioskowały strony i wykonawca Strabag, na okoliczności przez nich wskazane.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zamieszczonym w specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) jest remont nawierzchni S11C od km 0+000,00 do km 13+217,00 (węzeł Poznań Północ do węzeł Tarnowo Podgórne).

Ponadto, w zakresie zarzutów objętych odwołaniem, ustalono następujący stan faktyczny.

Zamawiający w pkt 17.1 specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”), Tom I

- Instrukcja dla wykonawców (dalej „IDW”) opisał sposób obliczenia ceny oferty w następujący sposób.

17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Kosztorys Ofertowy.

17.2. Wykonawca powinien wyliczyć cenę oferty brutto, tj. wraz z należnym podatkiem VAT

w wysokości przewidzianej ustawowo.

17.3. Cena oferty powinna być wyrażona w złotych polskich (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku i obejmować całkowity koszt wykonania zamówienia.

17.4. Cena oferty powinna obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia

w tym również wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu, o których mowa w Tomach II-IV niniejszej SWZ. Koszty towarzyszące wykonaniu przedmiotu zamówienia, których nie ujęto, Wykonawca powinien ująć w cenach pozycji opisanych w Kosztorysie ofertowym.

17.5. Jeżeli złożona zostanie oferta, której wybór prowadzić będzie do powstania

u Zamawiającego obowiązku podatkowego zgodnie z przepisami o podatku od towarów

i usług, Zamawiający w celu oceny takiej oferty doliczy do przedstawionej w niej ceny podatek od towarów i usług, który miałby obowiązek rozliczyć zgodnie z tymi przepisami. Wykonawca, składając ofertę, informuje Zamawiającego, czy wybór oferty będzie prowadzić do powstania u Zamawiającego obowiązku podatkowego, wskazując nazwę (rodzaj) towaru lub usługi, których dostawa lub świadczenie będzie prowadzić do jego powstania, wskazując ich wartość bez kwoty podatku oraz wskazując stawkę podatku od towarów i usług, która zgodnie z wiedzą Wykonawcy, będzie miała zastosowanie.

17.6. Jeżeli w kosztorysie ofertowym zostały określone limity procentowe wartości danej pozycji, przekroczenie tych limitów będzie skutkować odrzuceniem oferty przez Zamawiającego jako niezgodnej z warunkami zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp.

Ponadto, z treści opublikowanego na stronie postępowania jako Załącznik nr 10

do SWZ „Wzoru Umowy”, z tytułu wykonania przedmiotu umowy wykonawcy przysługiwać będzie wynagrodzenie kosztorysowe, określone na podstawie kosztorysu ofertowego, stanowiącego załącznik do oferty wykonawcy. Zgodnie z brzmieniem Wzoru Umowy, ostateczne wynagrodzenie wykonawcy stanowić będzie natomiast wynik iloczynu ilości wykonanych robót i cen jednostkowych podanych w kosztorysie ofertowym lub cen jednostkowych wyliczonych zgodnie z postanowieniami § 9 Wzoru Umowy (§ 7 ust. 4 Wzoru Umowy).

Izba ustaliła, że swoje oferty w postępowaniu złożyło trzech wykonawców, którzy zaoferowali za wykonanie zamówienia ceny:

COLAS Polska Sp. z o.o. - 31 327 970,32 zł. brutto

Przedsiębiorstwo Robót Drogowo - Mostowych S.A. (Lider Konsorcjum), BUDPOL GEOTECHNIKA Sp. z o.o. (Parti Konsorcjum) - 38 824 027,11 zł. brutto

STRABAG Sp. z o.o. - 30 430 571,88 zł. brutto.

Zamawiający poinformował, że na realizację zamówienia przeznaczył 28 056 995,87 zł. brutto.

Jak wynika z KO złożonego przez Strabag zaoferował on wykonanie pozycji nr 18

pn. „Zabezpieczenie krawędzi nawierzchni przy gruncie poprzez nacięcie pakietu warstw bitumicznych i zalanie go gorącym asfaltem” (ilość 22 862,00 m) za cenę jednostkową 3,51 zł/m, łączna wartość tej pozycji wyniosła 80 245,62 zł. Z kolei ta sama cena jednostkowa zaoferowana przez odwołującego wynosi 38,30 zł/m, a zaoferowana przez Konsorcjum PRD-M + BUDPOL GEOTECHNIKA - 45,80 zł/m.

Pismem z 10 czerwca 2026 r. zamawiający, działając na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał Strabag do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. Wskazał, że celem wezwania jest ustalenie, czy oferta uwzględnia wszystkie wymagania określone w SWZ, w szczególności w zakresie wskazanym poniżej:

Czy wykonawca w pozycji nr 18 kosztorysu ofertowego zbiorczego (odpowiadającego zakresowi kosztorysom częściowym) skalkulował koszty wykonania zadania zgodnie z opisem pozycji tj. „Zabezpieczenie krawędzi nawierzchni przy gruncie poprzez nacięcie pakietu warstw bitumicznych i zalanie go gorącym asfaltem.” oraz zapisami Opisu Przedmiotu Zamówienia

w pkt. 5. Opis stanu projektowanego tj. „- zabezpieczenie krawędzi nawierzchni gorącym asfaltem przy gruncie poprzez nacięcie istniejących warstw i zalanie ich asfaltem.”

Ze szczególnym uwzględnieniem nacięcia istniejącego pakietu warstw bitumicznych.

Pismem z 16 czerwca 2026 r. wezwany do wyjaśnień Strabag oświadczył co następuje: „W związku z tym, że roboty objęte pozycją nr 18 kosztorysu ofertowego zbiorczego mają być zrealizowane na podstawie tej samej Specyfikacji Technicznej nr D.05.03.13,

co roboty dotyczące wykonania warstwy ścieralnej z SMA, całość kosztów robocizny dotyczących wykonania robót objętych wskazaną Specyfikacją Techniczną, została ujęta

w pozycjach nr 14 i 15. Wykonawca wyjaśnia, że takie ujęcie kosztów uzasadnione jest również faktem, że roboty objęte pozycją nr 18, 14 i 15 będzie wykonywała ta sama grupa bitumiczna.

W pozycji kosztorysowej nr 18 Wykonawca ujął natomiast koszt materiału, czyli koszt asfaltu potrzebnego do zalania szczeliny po nacięciu nawierzchni, wyliczonego według poniższych tabel. Pozostałe koszty, czyli wykonanie „nacięcia istniejącego pakietu warstw bitumicznych” oraz roboty towarzyszące związane z zabezpieczeniem krawędzi, jak i wypełnienie szczeliny asfaltem, uwzględnione zostały jako element składowy robót bitumicznych związanych z warstwą ścieralną SMA w pozostałych dwóch pozycjach kosztorysowych, o których mowa powyżej”.

Zadeklarował też, że złożona przez niego oferta spełnia wszystkie wymagania opisane w SWZ.

Zamawiający dokonał wyboru oferty Strabag jako najkorzystniejszej, o czym poinformował wykonawców pismem z 25 czerwca 2026 r.

Z decyzją zamawiającego nie zgodził się odwołujący, składając odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Izba, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron i uczestnika postępowania, a także zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Niezasadne okazały się zarzuty naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 ustawy Pzp

w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Strabag, jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

Odwołujący wywodził brak zgodności treści oferty Strabag z treścią SWZ z kosztorysu ofertowego, złożonego wraz z ofertą oraz treści wyjaśnień tego wykonawcy złożonych

w piśmie z 16 czerwca 2026 r. Wskazywał, że Strabag pomimo, że w SWZ przewidziane zostało wynagrodzenie kosztorysowe, nie uwzględnił w pozycji 18 KO wszystkich kosztów związanych z wykonaniem tej pozycji, ograniczając się jedynie do skalkulowania w niej materiałów koniecznych do realizacji zamówienia, tj. kosztów asfaltu potrzebnego do zalania szczeliny po nacięciu nawierzchni, z kolei pozostałe koszty, tj.: „nacięcia istniejącego pakietu warstw bitumicznych” oraz roboty towarzyszące związane z zabezpieczeniem krawędzi, jak i wypełnienie szczeliny asfaltem kalkulując przy tym („przerzucając”) w pozycji 14 i 15 KO (jako składowe robót bitumicznych związanych z warstwą ścierną SMA). Powyższe miało jednocześnie stanowić błąd w obliczeniu ceny.

Izba w pierwszej kolejności przypomina, co wynika z ugruntowanego już w tym zakresie orzecznictwa, że odrzucenie oferty na mocy przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy treść oferty wykonawcy jest sprzeczna z treścią dokumentów zamówienia przez które, zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 29 ustawy Pzp - należy rozumieć warunki dotyczące zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odrzuceniu podlega zatem taka oferta, której treść rozumiana jako oświadczenie woli wykonawcy (zawartość merytoryczna oferty) - nie odpowiada warunkom zamówienia w odniesieniu do zakresu, rodzaju lub sposobu realizacji

przedmiotu zamówienia. Innymi słowy zachodzi niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia polegająca na niezgodności zobowiązania wykonawcy wyrażonego w jego ofercie ze świadczeniem, którego zaoferowania wymagał zamawiający w dokumentach zamówienia. Stąd zamawiający, zanim odrzuci ofertę, musi zweryfikować jakie wymagania wynikają z dokumentów zamówienia, w szczególności

z treści opisu przedmiotu zamówienia a następnie zbadać czy oferowane mu roboty budowlane, dostawy lub usługi odpowiadają tym wymaganiom co do rodzaju, zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów, jakie uznał za istotne dla zaspokojenia jego potrzeb.

Aby zastosować podstawę odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp musi być możliwe uchwycenie na czym konkretnie taka niezgodność polega, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie warunkami zamówienia.

Przekładając powyższe na kanwę rozpoznawanej sprawy należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że działanie Strabag polegające na ujęciu niektórych kosztów robót opisanych pozycją nr 18 w innych pozycjach kosztorysu - nie zostało w żaden sposób zakazane na mocy postanowień SWZ. Odwołujący wskazywał, że taka metodologia jest błędna przede wszystkim z tej przyczyny, że w postępowaniu przyjęto sposób rozliczenia kosztorysowego, co wymusza na wykonawcy taki sposób kalkulowania ceny, aby koszty prac, w tym zakupu materiałów, sprzętu i robocizny były ujęte w odpowiednich, adekwatnych pozycjach kosztorysu ofertowego. Dopuszczał przy tym, aby ujmować je w pozycjach ściśle z nimi związanych.

Odwołujący nie wskazał przy tym żadnego postanowienia SWZ, które precyzowałoby w jaki sposób wykonawcy mieli kalkulować cenę swojej oferty, w tym zapisów jednoznacznie określających zasady w zakresie sposobu obliczenia ceny. W kontekście omawianego zarzutu istotne jest bowiem przywołanie tych postanowień SWZ (IDW), które odnoszą się do sposobu obliczenia ceny oferty, czyli Rozdziału 17. Treść przedstawionych w nim zasad, dotyczących sposobu, w jaki powinna być kalkulowana cena, była niezwykle lakoniczna i sprowadzała się do kilku wytycznych. Przy tym istotne jest wskazanie, że żadna z tych dyrektyw nie zawierała nakazu wyceny i ujęcia wszelkich kosztów wykonania robót w określonej, dedykowanej pozycji kosztorysu ofertowego. Zgodnie bowiem z SWZ to całkowita cena oferty powinna zawierać wycenę wszystkich kosztów wykonania zamówienia. Koszty towarzyszące z kolei, które nie zostały ujęte w OPZ powinny zostać wycenione w pozycjach kosztorysu, bez konkretnego wskazania w jakich to pozycjach należy je ująć.

Nie budzi zatem wątpliwości, że prawidłowa wykładnia postanowień pkt 17.4 SWZ (IDW) prowadzi do wniosku, że możliwe i dopuszczalne było, tak jak to uczynił Strabag, ujęcie części kosztów wykonania robót objętych pozycją nr 18 w pozycji nr 14 i 15 kosztorysu ofertowego.

Pomimo bowiem przyjęcia kosztorysowej formy wynagrodzenia, dla zamawiającego istotne było wyłącznie ujęcie w całej cenie oferty wszystkich kosztów koniecznych do wykonania zamówienia, nie zaś to, czy wszystkie koszty wykonania danej konkretnej roboty zostały wycenione w dedykowanej pozycji kosztorysu, czy też w innych. Zamawiający na rozprawie wyjaśnił powody takiego, a nie innego ukształtowania tych zapisów, wskazując, że pomimo przyjętej formuły wynagrodzenia kosztorysowego zakres prac przewidzianych do wykonania został w istocie określony, przedmiotem zamówienia jest bowiem wykonanie remontu nawierzchni na określonym odcinku, a zakres prac został szczegółowo opisany w dokumentach zamówienia.

Nietrafione są także dalsze twierdzenia odwołującego, że pomiędzy kwestionowanymi pozycjami brak jest jakiegokolwiek związku technologicznego czy funkcjonalnego, a w efekcie nie ma też możliwości dokonania rozliczenia prac nimi objętych. Odwołujący twierdził,

że zakres pozycji 14 i 15 kosztorysu obejmuje wyłącznie ułożenie warstwy ścieralnej z mieszanki SMA a Specyfikacja Techniczna nr D.05.03.13., na którą Strabag powołuje się w swoich wyjaśnieniach definiuje zakres wyłącznie tej roboty, z kolei zakres pozycji 18 jest zakresem odrębnym.

Odwołujący zdaje się nie dostrzegać, że roboty określone w poz. 14, 15 i 18 opisane zostały w tym samym dziale kosztorysu ofertowego. Wszystkie trzy odnoszą się też do tej samej Specyfikacji Technicznej nr D.05.03.13. Zamawiający w piśmie procesowym

- Odpowiedzi na odwołanie wskazał, że przeanalizował udzieloną przez Strabag odpowiedź także pod tym kątem. Wskazana specyfikacja techniczna stanowi szczegółowy opis wykonania warstwy ścieralnej z SMA 11, STWIORB w swej treści zawiera wymagania co do sprzętu i materiałów niezbędnych do wykonania zadania. Roboty w tym zakresie miały zastosowanie do pozycji 14, 15, 16, 17 i 18 KO.

Odwołujący przywołał ponadto kilka okoliczności, które to miały świadczyć o odrębności technologicznej i organizacyjnej tych robót, takie jak: konieczność zastosowania innego sprzętu, odmienne

kwalifikacje personelu, inny czas realizacji, odmienna jednostka obmiaru. W ocenie Izby żadna z powyższych nie dowodzi, że brak jest jakiegokolwiek związku pomiędzy wskazanymi zakresami. Do wszystkich powyższych przystępujący odniósł się szczegółowo w treści złożonego przystąpienia wykazując, w sposób niebudzący wątpliwości, że co najmniej wskazywane okoliczności nie wyłączają istnienia takiego związku, albo też pozostają całkowicie bez znaczenia dla kwestii istnienia powiązań między tymi zakresami (lub też ich braku), jak np. kwestia stosowanego sprzętu czy jaki czas przewidziano na ich realizację.

W konsekwencji Izba stwierdziła, że pozbawione podstaw są zarzuty odwołującego co do braku zgodności treści oferty Strabag z treścią SWZ.

Nie sposób też dojść do wniosku, że mamy do czynienia w tym przypadku z błędem w obliczeniu ceny oferty Strabag, co zdaniem COLAS miałoby wynikać z rzekomego przyjęcia nieprawidłowych podstaw kalkulacji i sprowadzać się do nie ujęcia w cenie pozycji nr 18 wszystkich kosztów wykonania zadania, oraz przeniesienie ich do innych pozycji obejmujących „obcy” zakres robót.

Ponownie należy w tym miejscu wskazać, że ujęcie niektórych kosztów wykonania robót objętych pozycją nr 18 w innej pozycji kosztorysu, jako że nie był zakazany w warunkach zamówienia - nie może też stać się podstawą zarzutu, zgodnie z którym w okolicznościach tej sprawy doszło do błędu w obliczeniu ceny.

Izba przypomina, że z błędem w obliczeniu ceny mamy do czynienia wówczas, jeśli obliczenie to nastąpiło na skutek błędnego ustalenia przez wykonawcę stanu faktycznego. Błąd ten musi jednak dotyczyć określenia zakresu zobowiązania wykonawcy, do którego wykonania został on zobowiązany, zgodnie z umową w sprawie zamówienia publicznego.

W szczególności dotyczy to sytuacji, w której wykonawca prezentując cenę pomija któreś ze świadczeń objętych tym zobowiązaniem, i na skutek tego podana przez niego cena nie jest obliczona jako cena czy wynagrodzenie tego zobowiązania w pełnym zakresie, za spełnienie wszystkich tych świadczeń (tak też w wyroku KIO z 31 stycznia 2025 r., sygn. akt KIO 4993/24).

Nie mamy w tej sprawie z takim przypadkiem do czynienia. Można tu bowiem mówić co najwyżej o odmiennym sposobie podejścia wykonawców do kalkulacji kosztów, przy czym co należy podkreślić dopuszczonym zapisami SWZ, co nie stanowi uzasadnienia czy też dowodu na to, że Strabag popełnił błąd w obliczeniu ceny.

W konsekwencji i te zarzuty podlegały oddaleniu.

W zakresie zarzutów, sformułowanych jako ewentualne, na wypadek, w którym Izba uznałaby, że odrzucenie oferty Strabag jest niezasadne, tj. naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Strabag do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie istotnych części składowych ceny oferty, tj. pozycji 14 i 15 KO - Izba stwierdziła, że zarzuty w tym zakresie są niezasadne.

Odwołujący twierdził, że z uwagi na oświadczenie złożone przez Strabag w treści wyjaśnień z dnia 16 czerwca 2026 r. a dotyczące poz. 18 KO, zgodnie z którym ten przyznał, że skalkulował jedynie część kosztów dotyczących tej pozycji, zamawiający powinien powziąć wątpliwość co do prawidłowości wyceny pełnego zakresu pozycji nr 14 i 15 przez Strabag, gdyż przerzucenie kosztów z pozycji nr 18 miało wpływ na ich kalkulację. W konsekwencji zamawiający, po otrzymaniu tych wyjaśnień, powinien zbadać te ceny jednostkowe pod kątem występowania rażąco niskiej ceny.

Izba zwraca uwagę, że dyspozycja art. 224 ust. 1 ustawy Pzp skierowana jest do zamawiającego i to zamawiający, jako gospodarz postępowania, ma możliwość zastosowania procedury opisanej tym przepisem. Ustawodawca w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp pozostawił więc zamawiającemu ocenę zaistnienia podstaw do wezwania wykonawcy

do złożenia wyjaśnień w przedmiocie wyliczenia ceny. Zamawiający powinien zatem wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w sytuacji, gdy zaistnieją wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi

w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

W niniejszej sprawie zamawiający nie takich wątpliwości nie powziął twierdząc, że dokonał analizy cen zaoferowanych w postępowaniu przez wykonawców, w tym też kosztorysów ofertowych i nie znalazł podstaw do ich kwestionowania.

Ceny, jako całość nie budziły wątpliwości pod kątem możliwości wykonania zamówienia, także z tego powodu, że ceny wszystkich złożonych w postępowaniu ofert przewyższały kwotę, którą zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia. Wymaga

w tym miejscu podkreślenia, że przepisy ustawy Pzp wyraźnie rozróżniają sytuację, w której cena przekracza wskaźniki wprost wskazane w przepisach (odniesienie do wartości zamówienia ustalonej przed wszczęciem postępowania lub do średniej arytmetycznej ofert) oraz taką, kiedy wskaźniki te nie zostały przekroczone. O ile w pierwszym przypadku wezwanie wykonawcy do wyjaśnień ma charakter obligatoryjny, o tyle w drugim przypadku decyzyja

o skorzystaniu z takiego wezwania należy wyłącznie do zamawiającego. Bezsporną okolicznością jest to, iż nie zaszły podstawy do wezwania Strabag do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny zgodnie z 30% kryterium arytmetycznym, o którym mowa w art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, bowiem cena jego oferty nie była niższa ani o 30% od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o VAT, ani od średniej arytmetycznej ceny ofert złożonych w postępowaniu.

W okolicznościach niniejszej sprawy, kiedy to nie zamawiający ma wątpliwości co do stawek zaoferowanych przez przystępującego, a wątpliwości te posiada odwołujący, to jego obciąża obowiązek wykazania i udowodnienia niezbędnych ku temu okoliczności.

W ramach zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp niezmiennym pozostaje bowiem ogólna zasada, że to odwołujący ma wykazać i udowodnić podstawy zaistnienia przesłanek określonych tym przepisem. Na tym etapie postępowania o udzielenie zamówienia,

w postępowaniu odwoławczym nie dochodzi do odwrócenia ciężaru dowodu, o którym mowa w art. 537 pkt 1 ustawy, a zgodnie z którym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy, który ją złożył. Jednocześnie należy podkreślić, że sama ta okoliczność nie zmienia faktu, że to po stronie odwołującego ustawodawca określa jednoznacznie obowiązki w zakresie wskazania okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesione odwołanie.

W odniesieniu do kolejnych przesłanek z art. 224 ust. 1 ustawy - wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi

w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów - należy wskazać,

że każdorazowo to zamawiający rozważa czy zachodzą podstawy do żądania tychże wyjaśnień, a obowiązek taki zachodzi po stronie zamawiającego dopiero wówczas, gdy zamawiający poweźmie wątpliwość co do tego, czy cena nie jest rażąco niska (porównaj: Wyrok SO w Katowicach z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt XIXGa 3/07).

Co istotne w niniejszej sprawie, odwołujący w swej argumentacji nie wskazuje, że

za cenę zaproponowaną przez Strabag wykonanie zamówienia jest niemożliwe, ale przywołuje ceny jednostkowe zaoferowane przez tego wykonawcę w poz. 14 i 15 twierdząc, że

te stanowią istotną część zamówienia, stąd zasadne jest wezwanie do wyjaśnień w zakresie tych elementów KO.

W ocenie Izby odwołujący nie wykazał, że pozycje te stanowią „istotne części składowe” ceny czy to w ujęciu wartościowym (wpływają na możliwość realizacji, gdyż udział wartościowy danych prac waży istotnie w cenie całej oferty) lub też merytorycznym (mają wpływ na realizację określonego przedmiotu zamówienia). Za gołosłowne należy uznać twierdzenia odwołującego, że niewykonanie prac z tych pozycji w ramach realizacji przedmiotu zamówienia spowoduje, że zamówienie nie będzie kompletne i nie będzie spełniało swojej funkcji. Takie bowiem ogólnikowe i niczym nieoparte twierdzenia nie mogą stać się podstawą do uwzględnienia zarzutów odwołania.

Skoro zatem zamawiający przeanalizował ofertę Strabag pod kątem występowania rażącej niskiej ceny i po analizie wyjaśnień uznał, że w tej sprawie nie występują żadne wątpliwości co do tego, że za podaną cenę, ale i ceny składowe - możliwe jest wykonanie zamówienia, z kolei odwołujący oceny tej nie zdołał skutecznie podważyć to zarzuty w tym zakresie podlegały oddaleniu.

Mając na uwadze powyższe, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 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).

Przewodnicząca: