

WYROK

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Adriana Urbanik
Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

A.w dniu 29 maja 2026 r. przez wykonawcę P.P. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. z siedzibą w Drelowie

(sygn. akt KIO 2591/26),

B.w dniu 29 maja 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: A. Warszawa Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Irbud Sp. z o.o. z siedzibą w Płocku (sygn. akt KIO 2598/26),

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Raciąż

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A.wykonawcy Strabag Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w sprawach
o sygn. akt KIO 2591/26 i KIO 2598/26,

B. wykonawcy P.P. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P. z siedzibą w Drelowie w sprawie
o sygn. akt KIO 2598/26

orzeka:

KIO 2591/26

1.uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu:

1)unieważnienie czynności wyboru oferty Strabag Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej,

2)unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226
ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp,

3)dokonanie ponownej czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty odwołującego,

2.kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych 00 groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 23 600 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

KIO 2598/26

1.oddała odwołanie,

2.kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

3.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych 00 groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,

3.2.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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:

KIO 2598/26

Uzasadnienie

Zamawiający Gmina Raciąż, ul. Kilińskiego 2, 09-140 Raciąż, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Budowa zbiornika wodnego „Kraszewo” na rzece Raciążnicy”, nr referencyjny: In.PFZ.271.1.2025.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 3 października 2025 r., numer wydania Dz.U. S: 190/2025, numer publikacji ogłoszenia: 647979-2025.

Do wyżej wymienionego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), dalej „ustawy Pzp” lub „Pzp”.

KIO 2591/26

29 maja 2026 r. wykonawca P.P., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P., ul. Bankowa 3, 21-570 Drelów, wniósł odwołanie, w części treści oznaczonej jako zawierającej tajemnicę przedsiębiorstwa, od:

1. czynności zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, jako zawierającej rażąco niską cenę, pomimo tego, że odwołujący złożył ofertę, która nie zawiera rażąco niskiej ceny a także złożył w odpowiedzi na wezwania zamawiającego wyjaśnienia, w tym dowody w zakresie wyliczenia ceny w świetle których zaoferowana cena zapewnia należyte wykonanie zamówienia,

a w konsekwencji wobec czynności wyboru, jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Strabag Sp. z o.o. (dalej: „Strabag”), pomimo tego, że to oferta odwołującego jest ofertą najkorzystniejszą.

Zamawiającemu zarzucił odwołujący naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji odrzuceniu oferty odwołującego, jako zawierającej rażąco niską cenę, pomimo tego, że odwołujący złożył ofertę, która nie zawiera rażąco niskiej ceny

a także złożył w odpowiedzi na wezwania zamawiającego wyjaśnienia, w tym dowody

w zakresie wyliczenia ceny w świetle których zaoferowana cena zapewnia należyte wykonanie zamówienia, a w konsekwencji art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez wybór oferty Strabag, jako najkorzystniejszej.

W związku z powyższym, odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania

w całości i w konsekwencji nakazanie zamawiającemu w trybie art. 554 ust. 3 pkt 1) lit. a) i b) ustawy Pzp:

1. unieważnienie czynności wyboru oferty Strabag, jako najkorzystniejszej;
2. unieważnianie czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp;
3. dokonania ponownej czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty odwołującego.

1 czerwca 2026 r. zamawiający wezwał wraz kopią odwołania, uczestników postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił przystąpienie

5 czerwca 2026 r. STRABAG Sp. z o.o., ul. Parzewska 10, 05-800 Pruszków.

5 sierpnia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której w szczególności wniósł o oddalenie odwołania.

KIO 2598/26

29 maja 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia A. Warszawa Sp. z o.o., ul. Zagadki 19, 02-227 Warszawa, IRBUD SP. z o.o.,

ul. Warmińska 8, 09-408 Płock, dalej także „A.”, wnieśli odwołanie wobec następujących czynności zamawiającego:

1. nieprawidłowej oceny złożonych przez odwołującego wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej;
2. odrzucenia oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę (RNC) w stosunku do przedmiotu zamówienia;
ewentualnie: zaniechania skierowania do odwołującego wezwania do złożenia dalszych wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej;
3. zaniechanie udostępnienia odwołującego pełnej dokumentacji postępowania, przede wszystkim wyjaśnień RNC złożonych przez wykonawcę Strabag sp. z o. o. oraz Budimex S.A. (dalej także: „Budimex”) i P.H.U.B. P.P., w tym uznania, że wyjaśnienia te a także samo zastrzeżenie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, mimo że wykonawcy ci nie wykazali stosownych przesłanek;

ewentualnie: zaniechania odrzucenia oferty Strabag w sytuacji, w której wykonawca ten nie udzielił stosownych wyjaśnień w wyznaczonym przez zamawiającego terminie, a tym samym, ponadto nie wykazał, iż w jego przypadku nie

mamy do czynienia z RNC, co winno skutkować odrzuceniem oferty tego wykonawcy z postępowania;

4. wyboru oferty wykonawcy Strabag jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Zaskarżonym czynnościom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp poprzez niezasadne ich zastosowanie i w konsekwencji odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia z uwagi na przyjęcie, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia w zakresie RNC nie uzasadniają podanej ceny, podczas gdy wyjaśnienia odwołującego – jak zostanie to wykazane - są merytoryczne i adekwatne do warunków niniejszego postępowania, a ponadto zostały poparte stosownymi dowodami, dlatego też brak było podstaw do odrzucenia oferty wykonawcy;

2) art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp poprzez niezasadne uznanie, że oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę i w konsekwencji dokonanie wyboru oferty złożonej przez Strabag sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w postępowaniu, w sytuacji w której to oferta wykonawcy powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza w postępowaniu;

3) ewentualnie (tj. na wypadek uznania, że niezbędne jest przeprowadzenie dalszej procedury w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny) z daleko idącej ostrożności: art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp poprzez zaniechanie wezwania odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej;

4) art. 18 ust. 1-3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 uznk poprzez uznanie, że wykonawcy Budimex S.A. i Strabag sp. z o.o. i P.H.U.B. P.P. skutecznie zastrzegli tajemnicę przedsiębiorstwa, w tym wykazali wszystkie przesłanki o których mowa jest w art. 11 ust. 2 uznk, a w szczególności przyjęcie, iż np. uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa czy też lista dokumentów, jakie zostały przedłożone przez ww. wykonawców, ma wartość gospodarczą, co jest warunkiem uznania, że mamy do czynienia z tajemnicą przedsiębiorstwa;

5) ewentualnie (tj. na wypadek uznania, że brak jest podstaw do odtajnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny): art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp i art. 239 ust. 1 Pzp oraz art. 16 i art. 17 Pzp zaniechanie odrzucenia oferty Strabag w sytuacji, w której wykonawca ten nie udzielił stosownych wyjaśnień w wyznaczonym przez zamawiającego terminie, a tym samym/ ponadto nie wykazał, iż w jego przypadku nie mamy do czynienia z RNC, co winno skutkować odrzuceniem oferty tego wykonawcy z postępowania jako zawierającej RNC;

a w konsekwencji powyższego:

6) art. 16 i 17 Pzp poprzez prowadzenie postępowania przez zamawiającego w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości, a ponadto wybór oferty niezgodnie z przepisami prawa.

W związku z powyższymi zarzutami, odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
2. unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego;
3. uznanie, że cena zaoferowana przez odwołującego nie jest rażąco niska;
4. dokonanie (powtórzenie) ponownego badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty odwołującego;
5. ewentualnie (tj. na wypadek uznania, że niezbędne jest przeprowadzenie dalszej procedury w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny), wezwanie odwołującego do udzielenia dalszych wyjaśnień w zakresie ceny ofertowej;
6. udostępnienia pełnej dokumentacji postępowania, w tym wyjaśnień RNC złożonych przez Budimex S.A. oraz Strabag sp. z o.o. i P.H.U.B. P.P.;
7. ewentualnie odrzucenie oferty Strabag jako zawierającej RNC;
8. wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej.

1 czerwca 2026 r. zamawiający wezwał wraz kopią odwołania, uczestników postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosili przystąpienie:

2 czerwca 2026 r. wykonawca P.P., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U.B. P.P., ul. Bankowa 3, 21-570 Drelów i 3 czerwca 2026 r. STRABAG Sp. z o.o. ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków.

5 sierpnia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której w szczególności wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołania w sprawach KIO 2591/26 i KIO 2598/26 nie zawierają braków formalnych, od odwołań uiszczone wpisy, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołań, odwołujący posiadają interes w

rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Do postępowania odwoławczego zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której zgłoszono przystąpienie, zgłosili skuteczne przystąpienie wszyscy wykonawcy zgłaszający przystąpienie w obu połączonych sprawach.

W toku postępowania odwoławczego przystępujący Strabag Sp. z o.o. w sprawie KIO 2598/26 wskazał na brak interesu we wniesieniu przez odwołującego odwołania w zakresie zarzutów dotyczących wykonawcy Strabag Sp. z o.o., ponieważ oferta odwołującego jest wyżej niż oferta Strabag Sp. z o.o., natomiast odwołujący powołuje się na abstrakcyjne teorie, że gdyby otrzymał odtajnione wyjaśnienia to mógłby skorzystać ze środków ochrony prawnej, a następnie doprowadzić do unieważnienia postępowania, oferta Strabag byłaby odrzucona i całe postępowanie byłoby unieważnione, natomiast odwołujący musiałby wykazać, że po unieważnieniu postępowania zamawiający kolejne postępowanie ogłosi i odwołujący złoży ofertę w tym postępowaniu.

Izba ustaliła, że odwołujący w sprawie KIO 2598/26 podał uzasadniając interes w szczególności: „Co więcej, Odwołujący utracił także prawo do złożenia skutecznego środka ochrony prawnej (odwołania). W sposób szczególny dotyczy to braku udostępnienia przez Zamawiającego wyjaśnień RNC złożonych przez Strabag. Ewentualne udostępnienie tych dokumentów pozwoliłoby na pełną kontrolę oferty i złożenia odwołania, co mogłoby prowadzić do odrzucenia oferty ww. wykonawcy, a w konsekwencji unieważnienia postępowania.”.

Odwołujący na rozprawie wskazał, że zgodnie z orzecznictwem TSUE mógł sformułować zarzut odnośnie Strabag, nie został skutecznie odrzucony na skutek wniesionego odwołania od czynności odrzucenia jego oferty, w sprawie występuje procedura odwrócona, interes swój upatruje także w unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia.

Izba zgodziła się z argumentacją odwołującego A. co do jego interesu we wniesieniu odwołania także w odniesieniu do oferty Strabag. Oferta odwołującego nie została ostatecznie odrzucona, a zatem ma interes w uzyskaniu zamówienia, co potwierdza orzecznictwo TSUE (por. wyroki: TSUE w sprawach: C-100/12 Fastweb z 4 lipca 2013 r.,

C-689/13 PFE z 5 kwietnia 2016 r., C-355/15 Technische Gebäudebetreuung i Caverion Österreich z 21 grudnia 2016 r., C-328/17 Amt Azienda Trasporti e Mobilità i in. z 28 listopada 2018 r., C-53/22 z 9 lutego 2023 r.).

Przy rozpoznawaniu spraw, izba wzięła pod uwagę także stanowiska wynikające ze złożonych pism, to jest odwołań, odpowiedzi na odwołania, i oświadczenia stron i przystępujących, złożone ustnie do protokołu.

Zamawiający na posiedzeniu wniósł o rozpoznanie sprawy w dwóch częściach: niejawnej i jawnej w obu połączonych sprawach ze względu na zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa informacje wykonawców w dokumentach: opinii technicznej

z 10 czerwca 2026 r., opinii uzupełniającej, opinii prawnej w zakresie odrzucenia wykonawców P.P. i A.. Zamawiający wniósł o przeprowadzenie postępowania niejawnego w ten sposób, aby nie uczestniczyli w nich przystępujący P.P. i Strabag w sprawie

z odwołania A., Strabag w sprawie z odwołania P.P., czyli odpowiednio przystępujący w obu połączonych sprawach.

Zamawiający nie powołał się na przepis ustawy Pzp w zakresie podstawy tak uzasadnionego wniosku.

Na podstawie art. 545 ust. 2 ustawy Pzp: „Izba, na wniosek lub z urzędu, wyłącza jawność rozprawy w całości lub w części, jeżeli przy rozpoznawaniu odwołania może być ujawniona informacja stanowiąca tajemnicę chronioną na podstawie odrębnych przepisów, inna niż informacja niejawna. Rozprawa odbywa się wówczas wyłącznie z udziałem stron

i uczestników postępowania odwoławczego lub ich pełnomocników.”.

Izba oddaliła powyższy wniosek zamawiającego z uwagi na fakt, że przepisy Pzp nie przewidują prowadzenia rozprawy bez udziału uczestników postępowania odwoławczego, natomiast wniosek o wyłączenie jawności rozprawy nie był w okolicznościach sprawy uzasadniony z uwagi na możliwość przedstawiania przez odwołujących stanowisk bez ujawniania tajemnicy przedsiębiorstwa, co nie uzasadniało odstąpienia od zasady jawności postępowania odwoławczego.

Izba odmówiła przeprowadzenia dowodów z dokumentów, które zostały sporządzone po dacie skarżonej czynności zamawiającego z 19 maja 2026 r., jako powołanych jedynie dla zwłoki i niemających znaczenia dla rozstrzygnięcia spraw (art. 541 ustawy Pzp):

- stanowisko uzupełniające autora opinii technicznej z dnia 10 czerwca 2026 r.,
- uchwała Komisji Przetargowej Nr 2/2026 z dnia 16 czerwca 2026 r.

W pozostałym zakresie izba dopuściła wnioskowane dowody w sprawach, przy czym opinia prawna z dnia 23 czerwca 2026 r. sporządzona po wniesieniu odwołania na okoliczność prawnej oceny ustaleń Komisji Przetargowej i rekomendacji oddalenia odwołania nie jest przydatna dla rozpoznania sprawy z uwagi na charakter tej opinii wydanej następnie po decyzji odrzucenia oferty odwołującego, która w ocenie izby stanowi stanowisko zamawiającego w sprawie, a która zgodnie z oświadczeniem zamawiającego na rozprawie powiela stanowisko z opinii technicznej, ponieważ prawnicy nie mają wiadomości specjalnych, nadto stanowisko w sprawie zamawiający przedstawił w odpowiedzi na odwołanie i na rozprawie.

Izba ustaliła następujący niesporny stan faktyczny:

19 maja 2026 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty STRABAG Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków, jako niepodlegającej odrzuceniu, która spełniła warunki wymagane w SWZ i na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w Specyfikacji Warunków Zamówienia otrzymała 100,00 pkt. Zamawiający poinformował także, że pozostałe oferty, złożone w postępowaniu o udzielenie zamówienia (9) zostały odrzucone przez zamawiającego, w tym oferta P.P. i A..

KIO 2591/26

Izba ustaliła następujący niesporny stan faktyczny i prawny za odwołującym:

19 stycznia 2026 r. zamawiający zwrócił się do odwołującego w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w szczególności w zakresie wskazanym w ustawie Pzp oraz w zakresie 6 następujących zagadnień:

- 1) Roboty ziemne – skala, logistyka i zagospodarowanie urobku;
- 2) Obiekty hydrotechniczne – jaz, zapory, przepławka;
- 3) Nadzory, wymogi środowiskowe i archeologiczne;
- 4) Nasadzenia kompensacyjne;
- 5) Organizacja realizacji i koszty długiego okresu wykonania;
- 6) Ryczałtowy charakter wynagrodzenia i ryzyka wykonawcy.

Dowód 7: pismo Zamawiającego z dnia 19.01.2026 r. (w aktach postępowania)

Pismem z dnia 28 stycznia 2026 r. odwołujący udzielił odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, zastrzegając je jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Dowód 8: pismo odwołującego z dnia 28.01.2025 r. (w aktach postępowania)

Zamawiający pismem z dnia 23 lutego 2026 r. wezwał odwołującego w trybie art. 224 ust. 1 i 5 ustawy Pzp do udzielenia dalszych wyjaśnień w zakresie:

„Zamawiający zbadał i przeanalizował złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia wraz z

dowodami. Analiza dokumentów wskazała na konieczność uzupełnienia/doprecyzowania wyjaśnień w poniżej wskazanym zakresie:

➤ wyliczeń kadrowych i kosztowych – część tych wyliczeń oparta jest na (...) miesiącach realizacji robót natomiast roboty przewidziane w dokumentacji przetargowej zostały zaplanowane na 22 miesiące.

Wykonawca nie uzasadnił, jakie koszty będzie ponosił przez kolejne (...) miesiące.

Wobec powyższego, Wykonawca jest wzywany do:

- 1) przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów za pełny 22-miesięczny okres realizacji,
- 2) wskazania:
 - kosztów kadry (miesięcznie),
 - kosztów zaplecza (miesięcznie),

- kosztów nadzoru,
- kosztów pośrednich,
- kosztów sprzętu pozostającego w dyspozycji,

3) wyjaśnienia, czy:

- przez (...) miesiące roboty nie będą prowadzone,
- czy koszty są zerowe,
- czy zostały ujęte w innych pozycjach.

W związku z powyższym, Zamawiający wzywa Wykonawcę do przedłożenia dodatkowych wyjaśnień w powyżej wskazanym zakresie. Umożliwi to zbadanie oraz weryfikację całości wyjaśnień i wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny. Oznacza to, że wszystkie czynności wymienione powyżej powinny zostać uwzględnione w cenie oferty, niezależnie od ich częstotliwości lub nakładu pracy.

Ocena wyjaśnień dokonanych przez Zamawiającego ma na celu ustalenie, czy cena skalkulowana była rzetelnie i czy w związku z tym Wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie. Wykonawca, zgodnie z Pzp, jest zobowiązany dostarczyć wyjaśnienia wraz

z dowodami, a zatem Zamawiający oczekuje złożenia materiału niezbędnego

do przeprowadzenia przez Zamawiającego oceny zaoferowanej w ofercie kwoty, za którą Wykonawca ma zamiar wykonać przedmiot zamówienia. Wykonawca zobowiązany jest przesłać wszelkie informacje i dowody dotyczące sposobu obliczania ceny oferty, jeżeli są istotne wg wiedzy Wykonawcy, a nie wskazane powyżej.

Wyjaśnienia niezawierające dowodów potwierdzających przyjęte założenia kalkulacyjne nie będą uznane za wystarczające”.

Dowód 9: pismo Zamawiającego z dnia 23.02.2026 r. (w aktach postępowania)

Odwolujący ustosunkował się do wezwania zamawiającego i złożył wyjaśnienia w dniu 27 lutego 2026 r., zastrzegając je w części jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Dowód 10: pismo odwołującego z dnia 27.02.2026 r. (w aktach postępowania)

19 maja 2026 r. zamawiający poinformował odwołującego o wyborze oferty Strabag, jako najkorzystniejszej, oraz o odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 226 ust. 5 ustawy Pzp.

Dowód 19: pismo zamawiającego z dnia 19.05.2026 r. (w aktach postępowania)

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 224 ust. 6:

„6.Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.”;

2)art. 226 ust. 1 pkt 8:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;”;

3) art. 239 ust. 1 i 2:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

2.Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.”.

Odnosząc się do zarzutu odwołania w sprawie KIO 2591/26 izba stwierdziła, że zarzut ten potwierdził się.

W pierwszej kolejności izba wskazuje, że w sprawie kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy są dokumenty w postępowaniu o udzielenie zamówienia, stanowiące podstawę wniesionego odwołania, a zatem wezwania do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty odwołującego, wyjaśnienia odwołującego, a także informacja zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego.

Nie było sporne, że zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia wymagał szczegółowego wyjaśnienia kalkulacji ceny oferty odwołującego (29 777 777,77 zł brutto),

a także, że wymagał podania w ofertach wykonawców ceny ryczałtowej, do SWZ załączył przedmiar robót o charakterze

pomocniczym, nie miał wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia w terminie wskazanym w wyjaśnieniach odwołującego, ale co do realności ich wykonania przez odwołującego, nie miał wątpliwości co do ceny oferty odwołującego

(co wynika z informacji o odrzuceniu oferty z 19 maja 2026 r. i stanowiska zamawiającego na rozprawie). Jak podał odwołujący w odwołaniu, co nie było sporne: „(...) cena ofertowa brutto Przystępującego (29.777.777,77 zł) nie odbiega istotnie od ceny ofertowej brutto Budimex A.A. (27.636.887,00 zł) (...)”. (pkt 18 uzasadnienia odwołania).

Nie było sporne, że odwołujący nie skarżył czynności zamawiającego, polegających na wezwaniu go do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a więc w szczegółowym zakresie kalkulacji ceny pomimo wynagrodzenia ryczałtowego w zamówieniu, a zatem z tego powodu izba ustaliła, że odwołującego wiązała treść wezwań do wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Zamawiający na rozprawie powoływał się na opinię techniczną biegłego prywatną z uwagi na wiadomości specjalne, która była zaakceptowana przez komisję przetargową i stanowiła podstawę do ustaleń i uchwały komisji przetargowej.

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty z 19 maja 2026 r. zamawiający podał podstawę prawną odrzucenia oferty odwołującego: art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp, ponieważ przedłożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny i nie wykazują, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu w stosunku do przedmiotu zamówienia - uzasadnienie faktyczne i prawne na 9 stronach.

Izba ustaliła, że w wezwaniu do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny z 23 lutego 2026 r. zamawiający podał:

„Zamawiający zbadał i przeanalizował złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami. Analiza dokumentów wskazała na konieczność uzupełnienia/doprecyzowania wyjaśnień w poniżej wskazanym zakresie:

wyliczeń kadrowych i kosztowych – część tych wyliczeń oparta jest na (...) miesiącach realizacji robót natomiast roboty przewidziane w dokumentacji przetargowej zostały zaplanowane na 22 miesiące. Wykonawca nie uzasadnił, jakie koszty będzie ponosił przez kolejne (...) miesiące.

Wobec powyższego, Wykonawca jest wzywany do:

1) przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów za pełny 22-miesięczny okres realizacji,

2) wskazania: kosztów kadry (miesięcznie),

kosztów zaplecza (miesięcznie),

kosztów nadzoru,

kosztów pośrednich,

kosztów sprzętu pozostającego w dyspozycji,

3) wyjaśnienia, czy: przez (...) miesiące roboty nie będą prowadzone,

czy koszty są zerowe,

czy zostały ujęte w innych pozycjach.

W związku z powyższym, Zamawiający wzywa Wykonawcę do przedłożenia dodatkowych wyjaśnień w powyżej wskazanym zakresie. Umożliwi to zbadanie oraz weryfikację całości wyjaśnień i wyliczeń pod kątem rażąco niskiej ceny. Oznacza to, że wszystkie czynności wymienione powyżej powinny zostać uwzględnione w cenie oferty, niezależnie od ich częstotliwości lub nakładu pracy.

Ocena wyjaśnień dokonanych przez Zamawiającego ma na celu ustalenie, czy cena skalkulowana była rzetelnie i czy w związku z tym Wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie. Wykonawca, zgodnie z Pzp, jest zobowiązany dostarczyć wyjaśnienia wraz

z dowodami, a zatem Zamawiający oczekuje złożenia materiału niezbędnego

do przeprowadzenia przez Zamawiającego oceny zaoferowanej w ofercie kwoty, za którą Wykonawca ma zamiar wykonać przedmiot zamówienia. Wykonawca zobowiązany jest przesłać wszelkie informacje i dowody dotyczące sposobu obliczania ceny oferty, jeżeli są istotne wg wiedzy Wykonawcy, a nie wskazane powyżej. Wyjaśnienia niezawierające dowodów potwierdzających przyjęte założenia kalkulacyjne nie będą uznane za wystarczające.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na Wykonawcy. (...)”.

Izba ustaliła, że w odpowiedzi na wezwanie do uzupełniających wyjaśnień odwołujący podał uzupełniające wyjaśnienia z 22 lutego 2026 r. adekwatnie do wezwania zamawiającego.

Odwołujący w uzasadnieniu odwołania zarzucił w szczególności, że zamawiający wzywając go po raz kolejny do uzupełniających wyjaśnień kalkulacji ceny nie kwestionował

w pozostałym zakresie udzielonych pierwotnych wyjaśnień z 19 stycznia 2026 r., natomiast wymagał jedynie

uzupełnienia tych wyjaśnień, a zatem nie mógł kwestionować pierwotnych wyjaśnień odwołującego w zakresie, w którym nie domagał się dalszych informacji. Zdaniem odwołującego jasna była odpowiedź odwołującego dotycząca robót ziemnych, wydajności sprzętu, organizacji robót, możliwości technologicznych realizacji inwestycji, przyjętego harmonogramu robót bezpośrednich czy realności przedstawionych kalkulacji kosztowych (pkt 16 uzasadnienia odwołania).

Odnosząc się do informacji o odrzuceniu oferty odwołującego, odwołujący podał w uzasadnieniu odwołania w szczególności:

- 1)- w pkt II.1. W zakresie pkt 1)–3) uzasadnienia odrzucenia oferty – realność harmonogramu realizacji robót oraz możliwość zakończenia robót bezpośrednich w terminie (...):

- w pkt 38 podał, że Zamawiający zarzucił Odwołującemu brak danych pozwalających ustalić koszt wykonania 1 m³ robót ziemnych, podczas gdy wszystkie dane niezbędne do przeprowadzenia takiego wyliczenia zostały Zamawiającemu przekazane w ramach wyjaśnień, Zamawiający nigdy nie oczekiwał przedstawienia kosztu jednostkowego 1 m³ robót ziemnych ani nie sformułował takiego wymagania w żadnym z wezwań kierowanych do Odwołującego, nie można zatem uznać za prawidłowe stanowiska, zgodnie z którym wykonawca miałby ponosić negatywne konsekwencje nieprzedstawienia informacji, których Zamawiający nigdy od niego nie żądał,

- w pkt 44 podał, że uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego opiera się w znacznej części nie na wykazaniu, że przedstawiona cena nie pozwala na wykonanie zamówienia, lecz na formułowaniu nowych oczekiwań co do stopnia szczegółowości wyjaśnień oraz na polemice z danymi, które zostały już zamawiającemu przedstawione. Procedura wyjaśniania rażąco niskiej ceny nie może natomiast prowadzić do sytuacji, w której zamawiający po otrzymaniu odpowiedzi na zadane pytania formułuje kolejne, wcześniej niewyrażone oczekiwania informacyjne, a następnie odrzuca ofertę wyłącznie dlatego, że wykonawca nie przedstawił danych, których nigdy od niego nie wymagano,

- w pkt 47 podał, że zasadnicze elementy kalkulacji przedstawione w Wyjaśnieniach RNC, w szczególności dotyczące robót ziemnych, logistyki realizacji, wydajności sprzętu oraz organizacji frontów robót, nie zostały przez zamawiającego skutecznie zakwestionowane na etapie procedury wyjaśniającej, tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej Zamawiający nie może odrzucać oferty w oparciu o okoliczności, które nie były przedmiotem skonkretyzowanych pytań kierowanych do wykonawcy w toku procedury z art. 224 ustawy Pzp;

- 2)w pkt II.2. W zakresie pkt 4) uzasadnienia odrzucenia oferty – brak podstaw do przyjęcia „zerowych kosztów” kadry i zaplecza w okresie (...) realizacji:

- w pkt 61 podał, że Zamawiający całkowicie pomija okoliczność, iż część kosztów związanych z okresem po zakończeniu robót bezpośrednich została ujęta przez odwołującego w pozycji ryzyka kontraktowego, procedura wyjaśniania rażąco niskiej ceny nie może prowadzić do narzucania wykonawcy określonego modelu kosztorysowania czy struktury prezentacji kalkulacji;

- 3)w pkt II.3. W zakresie pkt 5) uzasadnienia odrzucenia oferty – prawidłowość kalkulacji ryzyka kontraktowego oraz kosztów okresu końcowego realizacji inwestycji:

- w pkt 63, 64 i 66 podał odpowiednio, że zamawiający arbitralnie przyjmuje, że kwota ta powinna odpowiadać poziomowi kosztów kadry i zaplecza z okresu prowadzenia zasadniczych robót, takie porównanie jest całkowicie nieuprawnione, gdyż po zakończeniu robót bezpośrednich zakres kosztów ulega radykalnemu ograniczeniu, kwota ryzyka kontraktowego nie miała bowiem odpowiadać pełnym kosztom utrzymywania placu budowy

w trakcie intensywnej realizacji robót ziemnych i hydrotechnicznych, lecz stanowiła rezerwę na potencjalne czynności końcowe, odbiorowe oraz organizacyjne występujące po zakończeniu zasadniczych robót, zamawiający dokonuje więc porównania kosztów odnoszących się do dwóch całkowicie różnych etapów realizacji inwestycji, zamawiający nie wykazał, aby kwota (...) była obiektywnie niewystarczająca dla pokrycia kosztów związanych z okresem po zakończeniu robót bezpośrednich, zamawiający ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia, że kwota ta jest niższa niż wcześniej wykazywane miesięczne koszty kadry

i zaplecza, tego rodzaju argumentacja całkowicie pomija jednak fakt, że po zakończeniu zasadniczych robót koszty te nie występują już w analogicznej skali;

- 4)w pkt II.4. W zakresie pkt 6) uzasadnienia odrzucenia oferty – realność kosztów pośrednich, kosztów nadzorów oraz kosztów organizacyjnych:

- w pkt 78 podał, że zamawiający nie kwestionuje konkretnych wartości przedstawionych przez odwołującego, lecz formułuje oczekiwanie przedstawienia jeszcze bardziej szczegółowych danych, które de facto odpowiadałyby poziomowi szczegółowości dokumentacji realizacyjnej sporządzanej już po zawarciu umowy, tego rodzaju oczekiwanie pozostaje całkowicie nieproporcjonalne względem celu procedury z art. 224 ustawy Pzp;

- 5)w pkt II.6. W zakresie pkt 10) uzasadnienia odrzucenia oferty – wpływ poziomu cen innych ofert oraz realiów

rynkowych na ocenę ceny Odwołującego:

- w pkt 80 i 83 odpowiednio podał w szczególności, że: oferta odwołującego nie była ofertą z ceną najniższą w postępowaniu, oferta BUDIMEX S.A. opiewała bowiem na kwotę jeszcze niższą niż oferta Odwołującego, okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny realiów rynkowych i potwierdza, że poziom cen zaoferowanych przez Odwołującego nie miał charakteru oderwanego od rynku, zamawiający całkowicie pomija tę okoliczność i dokonuje oceny ceny odwołującego wyłącznie przez pryzmat własnej, znacznie wyższej wartości szacunkowej zamówienia, odwołujący szczegółowo wyjaśnił przy tym, że własny, zamortyzowany park maszynowy stanowi jedną z kluczowych przyczyn obniżenia ceny oferty, zamawiający nie zakwestionował ani faktu posiadania sprzętu, ani przedstawionych dokumentów potwierdzających wykup maszyn z leasingu;

6)w pkt II.8. W zakresie uzasadnienia odrzucenia oferty – realność kosztów pracy oraz zgodność kalkulacji z wymaganiami ustawy Pzp i przepisów prawa pracy:

- w pkt 85 i 86 odpowiednio podał, że: błędne jest twierdzenie, że zamawiający musi domniemywać ujęcia wszystkich niewykazanych kosztów w cenie, wykonawca w piśmie z dnia 28 stycznia 2026 r. przedstawił wyjaśnienia ad. 6) a), b) i c), odwołujący szczegółowo wykazał w załącznikach nr 2, 8a, 12 i 14 do pisma z dnia 28.01.2026 r., że w swojej ofercie zawarł: pełny zakres robót, koszty organizacji, sprzętu, kadry, zaplecza, nadzoru, podwykonawców, odbiorów, dokumentacji powykonawczej, utrzymania kontraktu do formalnego zakończenia, ryzyka pogodowe, gruntowo-wodne, technologiczne, logistyczne oraz ryzyka wynikające z wcześniejszego zakończenia robót bezpośrednich.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający podał w szczególności, że zamawiający nie zakwestionował możliwości wcześniejszego zakończenia robót ani prawa wykonawcy do zastosowania własnego modelu organizacyjnego, a przedmiotem oceny było wyłącznie to, czy wykonawca wykazał zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, że przy przyjętym przez siebie harmonogramie i sposobie organizacji robót cena obejmuje wszystkie koszty, niezbędne do wykonania zamówienia przez pełny, 22-miesięczny okres realizacji.

Przystępujący Strabag na rozprawie zauważył, że odwołujący w pkt 57 odwołania wskazał na wygaszanie kosztów po oferowanej wcześniejszej realizacji zamówienia przez odwołującego, a na rozprawie zmienił stanowisko i twierdził, że zamierza wykonać całość robót w oferowanym terminie realizacji zamówienia.

Izba zauważyła, że odwołujący w pkt 56 odwołania wyjaśnił, że w wyjaśnieniach podał, że zasadnicze koszty bezpośrednie zostaną zakończone wcześniej, a koszty związane

okresem pozostałym zostały skalkulowane w ramach ryzyka kontraktowego oraz innych pozycji kosztowych. Izba ustaliła, że odwołujący w wyjaśnieniach uzupełniających z 27 lutego 2026 r. odpowiedział adekwatnie do zadanego pytania w wezwaniu zamawiającego

23 lutego 2026 r. w pkt 3 tiret drugie i twierdzenia odwołującego w odwołaniu są spójne

treścią wyjaśnień z 27 lutego 2026 r.

W ocenie izby zamawiający nie udowodnił, że opinia techniczna z 16 marca 2026 r., dotycząca oceny wyjaśnień odwołującego w zakresie potencjalnie rażąco niskiej ceny

(na którą zamawiający się powoływał jako istotną w braku wiadomości specjalnych

i wykorzystaną dla uzasadnienia decyzji zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego) wydana została z uwzględnieniem także pierwotnych wyjaśnień i załączników do wyjaśnień odwołującego, a nie jedynie uzupełniających wyjaśnień wraz z załącznikiem,

z uwzględnieniem przepisów ustawy Pzp. Izba ustaliła, że w „Podstawie analizy” na stronie 1 opinii nie wskazano wprost wezwania z 19 stycznia 2026 r., ani wyjaśnień odwołującego

z 28 stycznia 2026 r. wraz z załącznikami (17 załączników), za to wskazano na wyjaśnienia

i załącznik do wyjaśnień uzupełniających, natomiast na stronie 2 i 3 w „Zakresie wezwania Zamawiającego” podano zakres wezwania uzupełniającego i wyliczenia w zakresie pełnego 22-miesięcznego okresu realizacji, w pkt 4 „Dane przedstawione przez Wykonawcę” na stronie 2 podano informacje wynikające z wyjaśnień uzupełniających i załącznika do nich. Wiarygodne zatem w ocenie izby były twierdzenia odwołującego co do tego, że opinia techniczna, stanowiąca podstawę podjęcia decyzji w przedmiocie zasadności odrzucenia oferty odwołującego, nie brała za podstawę także pierwotnych wyjaśnień wraz z załącznikami.

W ocenie izby odwołujący udowodnił, że zamawiający niezgodnie z przepisami ustawy Pzp odrzucił jego ofertę z powodu rażąco niskiej ceny w związku z nieuzasadnieniem podanej w ofercie ceny, ponieważ złożył adekwatne do wezwań wyjaśnienia wraz z kalkulacją ceny

i dowody (wyjaśnienia z 28 stycznia 2026 r. wraz z załącznikami, w tym załącznikiem nr 2 do wyjaśnień, wyjaśnienia z 27 lutego 2026 r. wraz z załącznikiem), zaś w informacji o odrzuceniu oferty odwołującego zamawiający powoływał się na brak dalszych niepodanych

w wyjaśnieniach informacji, których zamawiający nie żądał w wezwaniach do wyjaśnień (jak kosztu jednostkowego 1 m³

robót ziemnych). Zamawiający nie udowodnił, że w wezwaniach do wyjaśnień sformułował w sposób szczegółowy wymagania co do sposobu prezentacji spornych wyjaśnień i podania danych informacji, nie wskazał na odpowiednią treść wezwań do wyjaśnień, z których to by wynikało, nadto nie wskazał na postanowienie SWZ zobowiązujące wykonawców do wykonywania określonych robót w każdym miesiącu w okresie 22 miesięcy, a w odpowiedzi na odwołanie na stronie 11 podał, że nigdy nie twierdził, że wykonawca zobowiązany jest prowadzić roboty bezpośrednie przez pełne 22 miesiące.

Zamawiający nie udowodnił, że doprecyzował wymagania co do żądanych wyjaśnień, natomiast w odpowiedzi na odwołanie w sposób ogólny powoływał się na treść wezwań do wyjaśnień.

KIO 2598/26

Izba ustaliła następujący niesporny stan faktyczny i prawny za odwołującym:

Zamawiający wskazał w dokumentacji postępowania, iż wymaga wykonania zamówienia w terminie do dnia 15 listopada 2027 r.

Celem wzięcia udziału w postępowaniu wykonawcy zobowiązani byli złożyć m.in. Formularz Oferty. W dokumencie tym zobowiązano oferentów do podania ceny brutto, ceny netto, a ponadto podatku VAT.

Zamawiający nie żądał przedłożenia wraz z ofertą żadnej kalkulacji szczegółowej czy też jakiegokolwiek rozbięcia ceny, mimo że załącznikiem do SWZ uczynił „przedmiar” o charakterze pomocniczym, który składa się z 45 pozycji. Wykonawcy nie mieli jednak obowiązku złożenia go wraz z ofertą.

Jak wskazano ponadto w SWZ (Rozdział X ust. 1), podana w formularzu cena miała uwzględniać wszystkie wymagania wynikające m.in. z Dokumentacji technicznej, oraz obejmować wszelkie koszty, jakie poniesie wykonawca z tytułu należytej oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji przedmiotu zamówienia. Zgodnie bowiem z informacją przekazaną wykonawcom w projektowanych postanowieniach umownych (§10 ust. 1 Umowy) wynagrodzenie w postępowaniu ma charakter ryczałtowy.

W dniu składania ofert zamawiający poinformował, że zamierza przeznaczyć 50 000 000,00 zł brutto na sfinansowanie zamówienia.

Pismem z dnia 19 stycznia 2026 roku zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 2 Pzp, wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny ofertowej („Wezwanie”).

W samej treści Wezwania zamawiający wskazał, iż zaoferowana przez A. cena w sposób znaczny odbiega od szacunkowej wartości zamówienia, która ustalona została przez zamawiającego na poziomie ok. 77 mln zł brutto (ok. 27 mln zł więcej niż kwota ogłoszona przez zamawiającego przed otwarciem ofert).

Odwołujący odpowiedział na Wezwanie pismem z dnia 23 stycznia 2026 r. („Wyjaśnienia 1”).

Z kolei pismem z dnia 23 lutego 2026 roku zamawiający wezwał A. do doprecyzowania złożonych Wyjaśnień 1.

Odwołujący odpowiedział na wezwanie w dniu 26 lutego 2026 roku („Wyjaśnienia 2”).

Podobne wezwania kierowane były także do wykonawców Budimex S.A., P.H.U.B. P.P. oraz STRABAG sp. z o.o.

Pismem z dnia 19 maja 2026 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty Strabag sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w postępowaniu oraz o odrzuceniu oferty odwołującego, Budimex S.A. oraz P.H.U.B. P.P..

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 16 pkt 1-3:

„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

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

2)art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2:

„1. Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:

- 1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach

środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz

- 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.

Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.”;

3) art. 18 ust. 1-3:

„1. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.

2. Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie.

3. Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

(Dz. U. z 2026 r. poz. 85), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w .”;

4) art. 224 ust. 5 i 6:

„5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.”;

5) art. 226 ust. 1 pkt 8:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.”;

8) art. 239 ust. 1:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.”.

Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85): „2. Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.”.

Odnosząc się do zarzutów odwołania w sprawie KIO 2598/26 izba stwierdziła, że choć zasadne są zdaniem izby zarzuty odwołania w pkt 5 i 6 odwołania (przywołane wyżej), to ich uwzględnienie nie ma wpływu na wynik sprawy w zakładanym przez odwołującego kierunku – wyboru oferty odwołującego czy unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, bowiem z rozstrzygnięcia sprawy połączonej KIO 2591/26 ten skutek nie wynika (art. 554 ust. 1 ustawy Pzp), a zatem zarzutu w pkt 5 i 6 izba nie mogła uwzględnić, w pozostałym zakresie zarzuty odwołania nie potwierdziły się.

W pierwszej kolejności izba wskazuje, że w sprawie kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy są dokumenty w postępowaniu o udzielenie zamówienia, stanowiące podstawę wniesionego odwołania, a zatem wezwania do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty odwołującego, wyjaśnienia odwołującego, a także informacja zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego.

Odwołujący podał w odwołaniu, że uzasadnienie wyjaśnień Strabag stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, czemu na rozprawie zaprzeczył wykonawca Strabag.

Odwołujący w odwołaniu podważył kwotę jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia, która według odwołującego jawi się jako rażąco niska (pkt 21 uzasadnienia odwołania).

Nie było sporne, że odwołujący nie złożył odwołania od czynności wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień, a zatem twierdzenia w zakresie odnoszącym się do kosztorysu inwestorskiego w kontekście szacunkowej wartości zamówienia nie mogą być przez izbę rozpoznane jako spóźnione i tak też twierdzenie w pkt 36 uzasadnienia odwołania, że wartość szacunkowa zamówienia nie powinna stanowić punktu odniesienia, porównania dla cen zaoferowanych przez wykonawców. W wezwaniu do wyjaśnień z 19 stycznia 2026 r. zamawiający wskazał na wartość szacunkową

zamówienia, tj. 76 651 522,39 zł brutto. Także twierdzenia co do nieuprawnionego żądania przez zamawiającego w zakresie konieczności szczegółowego wyjaśniania kalkulacji ceny oferty nie mogą być przez izbę rozpoznane, skoro odwołujący nie skarżył treści wezwania do wyjaśnień (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 7 października 2020 r., sygn. akt XXIII Ga 1131/20).

Nie było sporne, że zamawiający wskazał na kwotę jaką zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia: 50 000 000,00 zł brutto.

Nie było sporne, że odwołujący podał cenę oferty: 43 378 923,03 zł brutto, o ok. 6 mln zł niższą niż kwota wskazana przez zamawiającego przez otwarciem ofert, średnia cen ofert wynosi ok. 48 mln zł, a zatem jest o ok. 4 mln zł (mniej niż 10%) wyższa od ceny zaoferowanej przez odwołującego, jeszcze mniejsze różnice występują w stosunku do oferty, która została wybrana w postępowaniu jako najkorzystniejsza – jest to ok. 3 mln zł (44 vs.

47 mln zł), wybrana oferta Strabag jest o ok. 30 mln zł tańsza od wartości szacunkowej zamawiającego, zamawiający w postępowaniu przewidział ryczałtowy charakter wynagrodzenia wykonawców.

Istotne w sprawie było czy zamawiający w informacji o odrzuceniu oferty odwołującego powołał się na argumentację, która negowała skuteczność wyjaśnień, biorąc za podstawę elementy, których zamawiający nie wymagał w wezwaniach do wyjaśnień.

Tymczasem argumentacja odwołującego bazowała na konkluzji, że wobec przyjętego przez zamawiającego wynagrodzenia ryczałtowego nie ma on obowiązku ustalania wszelkich cen jednostkowych na poziomie rentownym, gdyż zobowiązany jest do zaoferowania ceny rynkowej jako całości (wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy).

Odwołujący zarzucił, że twierdzenia zamawiającego dotyczące rzekomej RNC odwołującego nierzadko budowane są w oparciu o pozycje, których wartość jest zasadniczo wręcz marginalna, np. kosztów serwisu, rezerw na warunki atmosferyczne, kosztów mobilizacji i demobilizacji sprzętu, organizacji dojazdów, ryzyka absencji/ chorób pracowników, kosztów paliwa, organizacji dojazdów etc., a jedyną pozycją (częścią) „istotną” oferty, która ma realny wpływ na jej ewentualny rażąco niski poziom, są roboty ziemne, których wartość wynosi ok. 20-25 mln zł. Odwołujący również wskazał, że w tym zakresie zamawiający wskazał na niewystarczający zakres wyjaśnień, poza porównaniem do wartości kosztorysu przede wszystkim powołał się na brak wyszczególnienia w kalkulacji kosztów towarzyszących robotom ziemnym, w tym transportu, organizacji robót, straty technologicznych, kosztów pośrednich, logistyki, kosztów frontów robót, odwodnienia, ryzyka gruntowo-wodnego oraz rezerwy czasowej i kosztowej (tak – s. 3) (pkt 56 uzasadnienia odwołania). Odwołujący w pkt 57 i następnie zarzucił, że zamawiający na obecnym etapie stara się narzucić wykonawcom sposób kalkulacji i wyjaśnienia ceny, co jest jednak niedopuszczalne.

Jak już izba wyżej wskazała z uwagi na fakt nieskarżenia treści wezwań do wyjaśnień izba nie rozpoznaje zarzutów, odnoszących się do treści wezwań do wyjaśnień zamawiającego, a takie obecnie formułowane są spóźnione, tak w odniesieniu do zarzutów

w kontekście postanowień SWZ i niewymagania przez zamawiającego kosztorysu szczegółowego.

W pkt 59 uzasadnienia odwołania odwołujący zarzucił, że zamawiający na obecnym etapie – mimo iż wykonawca w zupełnie inny sposób podszedł do kalkulacji ceny – tak naprawdę odrzuca ofertę A. za brak wyszczególnienia np.: kosztów pochodnych, kosztów ZUS, urlopów, absencji, premii, delegacji, dodatków ani kosztów pracy w wydłużonym czasie (s. 4 informacji o odrzuceniu oferty), jest to o tyle chybione,

że wykonawca w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny posługiwał się kosztem realizacji robót (tabela z wykazem sprzętu przewidzianego do realizacji zadania) jak w sytuacji wynajmu maszyn na godziny według stawek rynkowych, obejmują one całość kosztów związanych

z pracą sprzętu, w tym takie składowe jak właśnie nadgodziny, ZUS, urlopy i absencję itp., taka kalkulacja znacznie upraszcza wycenę oferty, gdyż wychodzi się zasadniczo ze schematu KNR z rozbiciem na składowe, uwzględnia się ryczałtową stawkę jednostkową za r-g pracy sprzętu oraz wydajność danej jednostki sprzętowej na podstawie praktyki oraz deklarowanych przez producenta sprzętu, co przy tym istotne, wykonawca w tym przypadku nie ma możliwości rzetelnego wydzielenia kosztów, o które pyta zamawiający, a który – o ile na etapie składania ofert nie wymagał takich informacji – nie może po złożeniu ofert wyciągać względem wykonawców negatywnych konsekwencji z tego powodu.

Jak już wyżej izba wskazała argumentacja odwołującego powołująca się na SWZ przy jednoczesnym niezaskarżeniu treści wezwania do wyjaśnień nie jest trafiona. Odwołujący taką podstawę odwołania w szczególności przywołuje w pkt 61, 63 i 64 uzasadnienia odwołania.

W ocenie izby odwołujący tym samym potwierdził, że nie złożył adekwatnych wyjaśnień w odpowiedzi na wezwania do wyjaśnień.

Co do zarzutów odnośnie nierzeczywistych poziomów wydajności, które zdaniem zamawiającego przyjęło

konsorcjum A. w swojej ofercie na skutek przyjęcia założeń wydajnościowych istotnie odbiegających od poziomów wynikających z kosztorysu inwestorskiego (pkt 66 i następne uzasadnienia odwołania), odwołujący w szczególności wskazał, że zamawiający porównuje rzeczy nieporównywalne, gdyż sposób realizacji robót w kosztorysie oraz ofercie odwołującego jest zupełnie inny, nie można zatem w prosty sposób powołać się na dane dotyczące wydajności wynikające z dokumentu przygotowanego na potrzeby zamawiającego, gdyż oparte są one o nieco odmienne założenia realizacyjne, co przede wszystkim jednak ważne, zamawiający porównuje pracę maszyn ujętych

w kosztorysie, dla przykładu spycharki o mocy 55 kW, z maszyną wykonawcy o mocy 112 kW; koparkę gąsienicową z łyżką 0,6 m³ z koparką wykonawcy z łyżką 1,3-1,8 m³, już same te dane pokazują jak niezasadne są to porównania, ponadto - dla przykładu: specyfikacja techniczna producenta Caterpillar dla modelu CAT 323 (najnowszej generacji) nie definiuje wprawdzie wydajności w postaci jednej sztywnej liczby metrów sześciennych na godzinę (m³/h), niemniej jednak, jeśli uwzględnić stosowne dane (techniczne, w tym szybki cykl hydrauliki) można przyjąć, że wydajność praktyczna w optymalnych warunkach (np. luźny grunt, załadunek wozidła stojącego na tym samym poziomie etc.) wynosi od 180 do 250 m³ odspojonego materiału na godzinę, tymczasem w założeniach zamawiającego jest to przyjęte 7,0-7,5 m³ r-g, założone w Kosztorysie Inwestorskim jednostki sprzętowe znacząco bowiem odbiegają zarówno mocą, jak i wydajnością, od stosowanych przez spółkę IRBUD, to dlatego przyjęte wydajności są tak różne, wydajności w ofercie, co zrozumiałe, określone zostały dla maszyn wykonawcy, a nie dla maszyn z KI. Ponad dwukrotnie większe maszyny, będące

w dyspozycji spółki IRBUD, pozwalają przyjąć wydajności maszyn zgodne z ofertą, wskaźnik z kosztorysu inwestorskiego (8,84/m³) to wydajność absolutnie archaiczna, rażąco zaniżona

i nierynkowa, oznacza ona, że jedna maszyna kopie i przerzuca zaledwie 6 łyżek ziemi na godzinę. Współczesna koparka klasy CAT 323 lub Komatsu PC240, przy łyżce o pojemności 1,5 m³ i cyklu trwającym 20 sekund, wykonuje 180 cykli na godzinę, co daje techniczną wydajność rzędu ok. 270 m³/h. Założenie Wykonawcy 16 m³/h to zaledwie 6% maksymalnej wydajności technicznej sprzętu (pkt 68, 69 i 70 uzasadnienia odwołania).

W pkt 72 odwołania odwołujący podał, że uzasadnienie zamawiającego w swej treści jest niespójne, wewnętrznie sprzeczne. Jak wynika bowiem z powyższego, zamawiający jest

w pełni świadom, iż poziom stawek roboczegodziny przyjęty przez wykonawcę (w aktach sprawy), a niższy od zamawiającego (43 zł/r-g), nie jest elementem, który w jakiś szczególny sposób oddziałuje na poziom ceny, nie przeszkadza to jednak jednocześnie powoływać się na te stawki jako na element, który przemawia za uznaniem RNC, a w konsekwencji należy odrzucić ofertę (punkt 4 uzasadnienia), co trudno zrozumieć.

W ocenie izby, skoro odwołujący nie skarżył treści wezwań do wyjaśnień i nie powołał się na fakt braku żądania określonych danych w wyjaśnieniach, to argumentacja jak wyżej,

a także i w pkt 73 uzasadnienia odwołania nie jest trafiona.

Co do zarzutu odnośnie konieczności udowadniania stawek, możliwości wykonywania pracy przez 10h dziennie, warunkowości czy też niewiążącego charakteru przedłożonych wraz z wyjaśnieniami ofert, wykonawca nie wskazał w odwołaniu na te treści wyjaśnień, które wskazują na realność ceny w odniesieniu do wątpliwości zamawiającego w kontekście wezwania do wyjaśnień.

Odnosząc się do zarzutu w pkt 79 i 80 uzasadnienia odwołania, że odwołujący do wyjaśnień załączył kalkulację, która została przygotowana na wzorze udostępnionym przez samego zamawiającego, a zamawiający w żaden sposób merytoryczny nie odniósł się do wskazanych wartości, jak uczynił to choćby do robót ziemnych, w ocenie izby samo posłużenie się kalkulacją, przygotowaną na pomocniczym, lecz niewiążącym wzorze udostępnionym przez zamawiającego nie stanowi zdaniem izby argumentu w sprawie, ponieważ odwołujący powinien udowodnić, że złożył wyjaśnienia adekwatne do wezwań.

Izba nie zgodziła się z odwołującym, że zamawiający powinien wezwać odwołującego do dodatkowych wyjaśnień (pkt 83 uzasadnienia odwołania) skoro sam odwołujący

w odwołaniu potwierdził, że nie złożył wyjaśnień oczekiwanych przez zamawiającego z uwagi na brak pierwotnych wymagań w SWZ co do szczegółowej kalkulacji ceny i wynagrodzenie ryczałtowe.

Odnosząc się do zarzutu w pkt 93, 94 i następne uzasadnienia odwołania, odwołujący podał ogólnie, że Strabag, Budimex i PHU Pawlica nie sprostaly wykazaniu wszystkich przesłanek, że zastrzegane informacje rzeczywiście stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa,

w związku z powyższym zamawiający powinien odtajnić w całości zastrzeżone przez tych wykonawców wyjaśnienia i dowody, z uwagi na brak udostępnienia zastrzeżenia TP przez zamawiającego i jednoczesnego wskazania, iż nieudostępnione treści stanowią TP, podkreślił, że Strabag zastrzegł także treść samego zastrzeżenia, natomiast wyjaśnienia,

w tym kalkulacje oferty tych wykonawców wielokrotnie były już odtajniane, dotyczy to także ofert podwykonawczych.

Izba zauważyła, że odwołujący nie powołał żadnych faktów i dowodów w zakresie utajnienia uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy Strabag, nie przedstawił dowodów w postaci odmowy zamawiającego co do odtajnienia danych informacji, Strabag na rozprawie oświadczył, że nie zastrzegł uzasadnienia wyjaśnień jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

Izba ustaliła na podstawie dokumentacji zamówienia, że Strabag w wyjaśnieniach z 28 stycznia 2026 r. początek tajemnicy przedsiębiorstwa oznaczył na stronie 4, a koniec tajemnicy przedsiębiorstwa oznaczył na stronie 7 (pkt II wyjaśnień). Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa podał od strony 11 do strony 14 wskazanego pisma. W piśmie z 26 lutego 2026 r. Strabag oznaczył tajemnicę przedsiębiorstwa na stronie 1, a koniec tajemnicy przedsiębiorstwa oznaczył na stronie 5 (pkt I pisma). Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa podał od strony 5 do strony 6 wskazanego pisma.

Odwołujący nie powołał dowodu z odniesieniem się do konkretnej strony internetowej GDDKiA, a zatem w ocenie izby przedstawił jedynie gołosłowne twierdzenia, które nie mogły być skuteczne w postępowaniu odwoławczym z uwagi na konieczność udowodnienia twierdzeń odwołania.

Odnosząc się do zarzutu nieodrzczenia oferty Strabag z powodu niezłożenia adekwatnych wyjaśnień i nieuprawnionego wezwania Strabag do wyjaśnień uzupełniających (pkt 102 i 103 uzasadnienia odwołania), w ocenie izby zarzuty odwołania potwierdziły się, ponieważ odwołujący udowodnił, że zamawiający niezasadnie wezwał ponownie Strabag do wyjaśnień co do liczby wozideł, co wprost wynika z treści wezwań do wyjaśnień.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie podał, że odwołujący buduje zarzut wyłącznie na podstawie fragmentów wezwania skierowanego do Strabag, nie zna natomiast treści wyjaśnień, treści uzupełnień, stanowiska biegłego, w konsekwencji zarzut ma charakter wyłącznie hipotetyczny, nie może stanowić podstawy uwzględnienia odwołania.

Zamawiający nie podał argumentacji przeciwnej twierdzeniom odwołującego, natomiast izba nie może poszukiwać argumentacji na korzyść którejkolwiek ze stron z uwagi na kontrydiktoryjność postępowania odwoławczego. Samo wskazanie na nieznaną dokumentów przez odwołującego nie było wystarczające, w ocenie izby, zamawiający powinien był odnieść się do tego czy Strabag w pierwszych wyjaśnieniach podał liczbę wozideł, jeśli nie podał, to czy były ku temu powody wskazane w pierwotnych wyjaśnieniach, w którym miejscu w treści wyjaśnień, i z jakiego powodu zwrócił się ponownie do Strabag

w dodatkowym wezwaniu do złożenia wyjaśnień o podanie liczby wozideł - tego w toku postępowania odwoławczego zamawiający nie wskazał.

Wskazówka: choć w sprawie KIO 2598/26 izba nie uwzględniła odwołania w zakresie zarzutów w pkt 5 i 6 (z przyczyn jak wyżej), to z uwagi na ponowne badanie i ocenę ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia w wyniku rozpoznania obu połączonych spraw, izba zauważyła zasadność weryfikacji czynności przez zamawiającego w odniesieniu do powtórnego wezwania do wyjaśnień Strabag.

Izba wskazuje, że orzeka w granicach zarzutów odwołania, przez co rozumie się także przywołane w odwołaniu fakty (art. 555 ustawy Pzp).

W tym stanie rzeczy, izba na podstawie art. 553 ustawy Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego w sprawie KIO 2591/26 na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 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. poz. 2437), stosownie

do wyniku postępowania, obciążając kosztami postępowania zamawiającego. Odwołanie zostało uwzględnione, dlatego też izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę, stanowiącą uzasadnione koszty strony, na podstawie faktury złożonej przez odwołującego.

O kosztach postępowania odwoławczego w sprawie KIO 2598/26 orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2

lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 1 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. poz. 2437), stosownie do wyniku postępowania, obciążając kosztami postępowania odwołującego. Odwołanie zostało oddalone, dlatego też izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę, stanowiącą uzasadnione koszty strony, na podstawie faktury złożonej przez zamawiającego.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....