

WYROK

Warszawa, 26 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

Członkowie: Małgorzata Rakowska

Ewa Sikorska

Protokolantki: Karina Karpińska, Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 31 lipca 2026 r. i 21 sierpnia 2026 r. odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

A.29 czerwca 2026 r. przez wykonawcę **FB Serwis S.A. w Warszawie** – sygn. akt KIO 3136/26,

B.29 czerwca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **Budia – Standard sp. z o.o. w Oleśnicy i T.B.** – sygn. akt KIO 3160/26,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Skarb Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad**, w imieniu i na rzecz którego działa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie

przy udziale uczestników postępowania po stronie zamawiającego:

1) wykonawcy **Wardex sp. z o.o. w Słupnie** – w sprawie o sygn. akt KIO 3136/26,

2) wykonawcy **Z Urbanowski sp. z o.o. w Makowie Mazowieckim** – w sprawie o sygn. akt KIO 3160/26

o r z e k a :

A.w sprawie o sygn. akt KIO 3136/26:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu w zakresie części nr 2 postępowania o udzielenie zamówienia:

1.1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

1.2. Powtórzenie czynności badania i oceny ofert,

1.3. Odrzucenie oferty złożonej przez wykonawcę Wardex sp. z o.o. w Słupnie jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 111 pkt 4 w zw. z art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczonej przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

2.2. Zasądza od zamawiającego Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz odwołującego FB Serwis S.A. w Warszawie kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) tytułem kosztów postępowania odwoławczego.

B.w sprawie o sygn. akt KIO 3160/26:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczonej przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego z tytułu wynagrodzenia

pełnomocnika.

2.2.Zasądza od odwołującego, tj. wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Budia – Standard sp. z o.o. w Oleśnicy i Tadeusza Badery solidarnie na rzecz zamawiającego Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad kwotę 18 600 zł (osiemnaście tysięcy sześćset złotych) tytułem kosztów postępowania odwoławczego.

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.

Przewodniczący:.....

.....
.....

Sygn. akt: KIO 3136/26, KIO 3160/26

Uzasadnienie

Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w imieniu i na rzecz którego działa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie („Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie w podziale na 2 części”, nr referencyjny postępowania: OLU.D-3.2421.3.2026.AG, zwane dalej „Postępowaniem”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 30 stycznia 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 71400-2026 (OJ S 21/2026). Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwotę wskazaną w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi. Postępowanie podzielone jest na części.

KIO 3136/26:

29 czerwca 2026 r. wykonawca FB Serwis S.A. w Warszawie (zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące części nr 2 Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 oraz w zw. z art. 16 pkt 1-3, a także art. 110 ust. 2 i 3 oraz art. 111 pkt 4 Pzp poprzez nieuprawnione zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Wardex sp. z o.o. w Słupnie („Wardex”) w części nr 2 Postępowania, mimo że względem tego wykonawcy zaistniała obligatoryjna podstawa do wykluczenia z Postępowania w postaci zмовы przetargowej, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp, tj. wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, w podziale na 2 zadania: Zadanie nr 1 – Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi klasy S na terenie miasta Warszawy. Zadanie nr 2 – Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi poza granicami miasta Warszawy.”, znak: OWA.D-3.2421.14.2025, gdzie Zamawiającym był Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w imieniu którego postępowanie prowadziła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, którą to podstawę do wykluczenia potwierdził wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 listopada 2025 r. wydany w sprawie o sygn. akt: KIO 4219/25, w tym również względem wykonawcy Wardex – jako uczestnika zмовы przetargowej w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia, a środki podjęte przez tego wykonawcę, o których mowa w art. 110 ust. 2 Pzp, nie są wystarczające do wykazania rzetelności wykonawcy Wardex, uwzględniając wagę i szczególne okoliczności czynu wykonawcy i nie spełniają wszystkich wymaganych przesłanek dla skutecznego samooczyszczenia, przede wszystkim dlatego, że wykonawca Wardex nie ustalił przyczyn uchybienia, w

związku z czym brak jest pewności co do tego, czy zostały one prawidłowo zaadresowane, a także dlatego, że wykonawca Wardex nie wskazał, że naprawił wyrządzoną szkodę zaistniałą w związku ze złą ofertą przetargową, której był uczestnikiem, lub że zobowiązał się do naprawienia takiej szkody, a dodatkowo podjęte przez wykonawcę Wardex środki zaradcze nie są wystarczające do wykazania jego rzetelności, uwzględniając wagę i szczególne okoliczności czynu wykonawcy, co powodowało obowiązek wykluczenia tego wykonawcy i doprowadziło do wyboru w Postępowaniu jako najkorzystniejszej oferty, która została złożona przez wykonawcę, względem którego istniały podstawy do wykluczenia i która w związku z tym powinna zostać odrzucona.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w ramach części nr 2 Postępowania, przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert, w ramach której Zamawiający odrzucił ofertę wykonawcy Wardex na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp z powodu zaistnienia względem niego podstawy do wykluczenia z Postępowania, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp, a także z powodu niewykazania, że podjęte przez wykonawcę działania, o których mowa w art. 110 ust. 2 Pzp, są wystarczające do wykazania jego rzetelności, uwzględniając wagę i szczególne okoliczności czynu wykonawcy Wardex, tj. w oparciu o art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 110 ust. 3 oraz art. 111 pkt 4 Pzp oraz dokonania ponownego wyboru najkorzystniejszej oferty w ramach części nr 2 z uwzględnieniem wykonanych czynności.

Odwolujący wskazał, że złożył w Postępowaniu ofertę, która jest ważna i po badaniu przedmiotowym ofert została sklasyfikowana na drugiej pozycji spośród wszystkich ofert złożonych w Postępowaniu, zaś oferta wykonawcy Wardex została wybrana jako najkorzystniejsza. W ocenie Odwołującego oferta złożona przez Wardex powinna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp, gdyż względem tego wykonawcy zaistniała podstawa do wykluczenia z Postępowania, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp, natomiast środki podjęte przez tego wykonawcę, o których mowa w art. 110 ust. 2 Pzp, nie są wystarczające do wykazania rzetelności wykonawcy Wardex, uwzględniając wagę i szczególne okoliczności czynu wykonawcy, co skutkuje koniecznością wykluczenia w oparciu o art. 110 ust. 3 Pzp. Wskazał, że za ofertę najkorzystniejszą spośród ofert niepodlegających odrzuceniu powinna zostać uznana oferta Odwołującego. Stwierdził, że Zamawiający zaniechał odrzucenia oferty wykonawcy Wardex oraz zaniechał wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

3 lipca 2026 r. wykonawca Wardex sp. z o.o. w Słupnie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego jako uczestnik po stronie Zamawiającego.

15 lipca 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

28 lipca 2026 r. Wardex złożył pismo procesowe, w treści którego przedstawił argumentację za oddaleniem odwołania.

31 lipca 2026 r. Odwołujący złożył pismo procesowe, w treści którego przedstawił argumentację za uwzględnieniem odwołania.

KIO 3160/26:

29 czerwca 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Budia – Standard sp. z o.o. w Oleśnicy i T.B. prowadzącego w Dalachowie działalność gospodarczą pod firmą „BADERA” Firma Produkcyjno – Handlowo – Usługowa T.B. (zwani także łącznie „Odwolującym Konsorcjum”) wnieśli odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące części 1 Postępowania.

Odwolujące Konsorcjum zarzuciło Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Z. Urbanowski sp. z o.o., pomimo że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone w dniu 16 kwietnia 2026 r. nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny i nie wykazały realności zaoferowanej ceny ani możliwości należytego wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia – co obligowało Zamawiającego do odrzucenia oferty już po zakończeniu pierwszej tury wyjaśnień, bez wzywania do złożenia wyjaśnień dodatkowych; wyjaśnienia te miały charakter ogólnikowy i zbiorczy, odwoływały się do doświadczenia, efektu skali i know-how bez przeliczenia jakiegokolwiek z tych czynników na weryfikowalną wartość jednostkową powiązaną z konkretnymi pozycjami kosztorysu, wobec czego Zamawiający był zobowiązany do stwierdzenia, że ciężar dowodowy z art. 224 ust. 5 Pzp nie został dochowany, a nie do kierowania kolejnego wezwania; zaniechanie odrzucenia oferty po pierwszej turze wyjaśnień

narusza zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wyrażoną w art. 16 pkt 1 i 2 Pzp;

2) art. 224 ust. 1, 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez wystosowanie kolejnego wezwania do wyjaśnień dotyczących poszczególnych cen, tj. wezwania z 27 kwietnia 2026 r. i jednocześnie zaniechanie odrzucenia oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. na podstawie uprzednio złożonych wyjaśnień przesłanych 16 kwietnia 2026 r., które nie obalały domniemania rażąco niskiej ceny, podczas gdy: nie można wezwać ponownie wykonawcy, którego pierwotne wyjaśnienia z uwagi na ogólnikowość i lakoniczność w żaden sposób nie tłumaczą, skąd wynika taka, a nie inna cena, a taki charakter miały wyjaśnienia z 16 kwietnia 2026 r.; nadto, niezależnie od powyższego, sama treść wezwania do wyjaśnień także nie spełniała wymogów z art. 224 Pzp, domagając się potwierdzenia poszczególnych założeń, a które to świadczyły o podstawach odrzucenia oferty, a nie generowały potrzebę ponownego wezwania;

3) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, pomimo że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone zarówno 16 kwietnia 2026 r., jak i 5 maja 2026 r. nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny i nie wykazały realności zaoferowanej ceny ani możliwości należytego wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia („SWZ”), a ciężar dowodowy wynikający z art. 224 ust. 5 Pzp nie został przez wykonawcę dochowany w żadnym z podniesionych przez Zamawiającego obszarów wątpliwości, w szczególności w zakresie:

- kalkulacji kosztów wyposażenia i utrzymania brygad patrolowo-interwencyjnych (poz. ryczałtowa 1.1 tabeli elementów rozliczeniowych („TER”) 11 – 120 000,00 zł/m-c), gdzie wykonawca wykazał marżę operacyjną w wysokości 354,96 zł za cały 36-miesięczny okres realizacji kontraktu (0,295%), nie uwzględnił kosztów wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych ani w niedziele i święta, które są nieuchronne przy faktycznym świadczeniu pracy przez brygady wyposażone w 6 pojazdów o łącznym miesięcznym przebiegu 13 500 km, nie wykazał zgodności przyjętej stawki 3 210,49 zł/pracownika jako całkowitego kosztu pracodawcy z obowiązującym w 2026 r. minimalnym wynagrodzeniem powiększonym o składki ZUS pracodawcy, koszty szkoleń do kierowania ruchem (§ 11 ust. 2 pkt 11 projektowanych postanowień umowy – „PPU”), odzieży roboczej i badań lekarskich, a przyjęta stawka paliwa LPG w wysokości 2,50 zł/l nie odpowiada cenom rynkowym notowanym w I kwartale 2026 r. i nie została poparta umową zakupu o gwarantowanej cenie; wykonawca zastosował art. 151³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy („k.p.”) do dyżurów, podczas których faktycznie świadczone prace, co wynika wprost z deklarowanego przebiegu pojazdów, oraz pominął w kalkulacji koszty wymiany opon (szacunkowo 36 000–54 000 zł/36 m-cy dla 6 pojazdów), przeglądów technicznych, napraw bieżących i pojazdów zastępczych, a jednorazowe zdarzenie kosztowe – nadgodziny dla 2 pracowników za 16-godzinne zdarzenie drogowe (ok. 2 240 zł) – wielokrotnie pochłania całkowity zysk z tej pozycji za okres obowiązywania umowy;
- rozbieżności między ceną poz. 1.1 TER 1 (83,42 zł/m²) a ceną poz. 13.1 TER 1 (43,90 zł/m²), gdzie Wykonawca nie wskazał – pomimo wyraźnego pytania Zamawiającego zawartego w wezwaniu z 27 kwietnia 2026 r. – jaka część ceny 83,42 zł/m² odpowiada kosztowi samego ułożenia warstwy ścieralnej z MMA (po odjęciu frezowania poz. 7.1 – 5,57 zł/m² i skropienia poz. 19.1 – 1,47 zł/m², tj. łącznie 7,04 zł/m², gdy koszt MMA wynosi 76,38 zł/m²), jak również dlaczego cena TER1 poz. 13.1 jest dużo niższa od ceny remontu cząstkowego w TER 1 poz. 1.1. (przy czym wyjaśnienie oparte na „kompleksowości kalkulacji” i „funkcjonalnym powiązaniu składników kosztowych” stanowi opis mechanizmu przerzucania kosztów między pozycjami kosztorysowymi, niedopuszczalnego w świetle pkt 17.3 instrukcji dla wykonawców („IDW”), która nakazuje, aby każda cena jednostkowa obejmowała całkowity koszt wykonania danej pozycji; argument o „efekcie skali” nie wskazywał progowego wolumenu, od którego efekt ten powstaje, ani mierzalnej wartości uzyskanej oszczędności na m²);
- poz. 13.1 TER 1 (Wykonanie warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego AC11S o grubości 4 cm - powierzchnia remontu powyżej 250 m²), bowiem Zamawiający pytał w tym zakresie o wszystkie koszty realizacji robót, w tym transport, przygotowanie podłoża, zagęszczenie oraz organizację robót, a kosztów tych wykonawca w żaden sposób nie ukazał (brak nawet rozbicia cząstkowego, jak i dowodów);
- zmiany stanowiska w przedmiocie mobilnej wytwórni mas bitumicznych: w wyjaśnieniach pierwotnych wykonawca wskazał posiadanie własnej mobilnej wytwórni MMA jako czynnik uzasadniający niższe ceny kluczowych pozycji nawierzchniowych (poz. 1.1, 9.1, 13.1), po czym w wyjaśnieniach dodatkowych z 5 maja 2026 r. oświadczył, że wytwórnia ta nie będzie wykorzystywana do realizacji zamówienia – bez wskazania ostatecznego źródła mieszanki, kosztu jej zakupu lub transportu i bez wyjaśnienia wpływu tej zmiany na kalkulację; odpadnięcie pierwotnej przesłanki kosztowej bez korekty kalkulacji oznacza, że wyjaśnienia RNC w zakresie poz. 1.1, 9.1 i 13.1 są oparte na założeniu, które wykonawca sam następnie odrzucił;

4) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 95 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 4 oraz art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, pomimo że treść tej oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia

określonymi w SWZ i § 11 ust. 3 PPU, co ujawnia się w kalkulacji kosztów osobowych, albowiem:

- wykonawca całkowicie pominął dyżurnych ZUD jako odrębną kategorię pracowników objętą bezwzględnym obowiązkiem zatrudnienia na podstawie stosunku pracy – mimo że § 11 ust. 3 PPU wprost stanowi, iż wykonawca jest zobowiązany do zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób tworzących Zespół ds. Utrzymania Dróg, osób wykonujących czynności związane z usuwaniem skutków zdarzeń i patrolowaniem dróg (brygady patrolowo-interwencyjne) oraz dyżurnych ZUD, a żadna z tych kategorii – poza brygadami – nie pojawia się w kalkulacji kosztów osobowych jako wyodrębniona pozycja kosztowa; jednorazowy miesięczny koszt choćby jednego dyżurnego ZUD pochłonąłby całkowity zysk z pozycji TER 11 za 36 miesięcy realizacji kontraktu (354,96 zł), co dowodzi, że oferta nie uwzględnia kosztów zatrudnienia tej grupy pracowników w wymaganej formie prawnej;

- deklarowana przez wykonawcę liczba pracowników w ramach brygad patrolowo-interwencyjnych jest niewystarczająca do zapewnienia całodobowej dyspozycyjności brygad wymaganej przez § 12 ust. 3 PPU oraz pkt 5.5.5 SST TER 11, z zachowaniem 30-minutowego czasu reakcji dla dróg klasy S i GP, przy zatrudnieniu wyłącznie na ¼ etatu i przyjętym modelu dyżuru domowego opartym na art. 151³ k.p., który wyklucza organizację faktycznej, ciągłej gotowości do interwencji wymaganej przez dokumenty zamówienia;

5) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 121, art. 95 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, pomimo że zaoferowana kalkulacja kosztów Zespołu ds. Utrzymania Dróg – personelu kluczowego objętego zastrzeżeniem z IDW pkt 6.5 i Grupy Robót nr 11 – nie przewiduje odrębnych kosztów zatrudnienia Kierownika ds. Utrzymania Dróg, Z-cy Kierownika ds. Utrzymania Dróg i Specjalistów ds. utrzymania dróg jako pracowników zatrudnionych w Punkcie Obsługi Kontraktu na podstawie stosunku pracy; pkt 1.4 szczegółowych specyfikacji technicznych („SST”) TER 11 wprost definiuje POK jako komórkę całodobową w składzie: Kierownik, Z-ca Kierownika Specjalista ds. utrzymania dróg oraz specjalista ds. administracyjno-finansowych, a § 11 ust. 3 PPU obejmuje obowiązkiem zatrudnienia pracowniczego wszystkich członków Zespołu ds. Utrzymania Dróg; brak jakiegokolwiek pozycji kosztów tych osób w kalkulacji TER 11 oznacza, że oferta nie uwzględnia pełnego zakresu świadczenia wymaganego dokumentami zamówienia;

6) art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 15 ust. 1 pkt 1 z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 85, dalej jako „u.z.n.k.”) poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, pomimo że cena jednostkowa zaoferowana w pozycji TER 12 poz. 10.1 (wykonanie lokalnych napraw powierzchni konstrukcji betonowej zaprawami typu PCC) w wysokości 7,56 zł/m² stanowi cenę rażąco zaniżoną względem rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji i nie pokrywa nawet kosztów materiałowych niezbędnych do prawidłowej realizacji naprawy zaprawami systemu PCC klasy R3/R4, szacowanych na poziomie co najmniej 6 000–7 500 zł/m³ materiału PCC plus koszt aplikacji, przygotowania podłoża, robocizny i organizacji robót; porównanie tej ceny z cenami oferowanymi przez Z. Urbanowski sp. z o.o. w innych równoległych postępowaniach dotyczących analogicznych robót oraz z wartościami wynikającymi z własnych ofert podwykonawczych złożonych do akt postępowania wskazuje na świadome zastosowanie inżynierii cenowej polegającej na zaniżeniu tej pozycji w celu sztucznego obniżenia globalnej ceny oferty, przy jednoczesnym zawyżeniu pozycji rozliczanych według wolumenu, co stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.z.n.k. i wyczerpuje przesłankę odrzucenia oferty;

7) art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp (zarzut ewentualny – na wypadek nieuznania zasadności zarzutów 1 i 2 w zakresie poz. Gr. 12 poz. 10.1) poprzez zaniechanie skierowania do wykonawcy wezwania do wyjaśnienia w zakresie ceny jednostkowej zaoferowanej w pozycji TER Gr. 12 poz. 10.1 wynoszącej 7,56 zł/m², podczas gdy Zamawiający był obowiązany z urzędu zweryfikować każdą cenę lub jej istotną część składową, która wzbudza wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia – niezależnie od formalnego progu z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp; cena 7,56 zł/m² za naprawę powierzchni betonowej zaprawami PCC jest wielokrotnie niższa od kosztów materiałowych tej pozycji i obiektywnie uzasadniała konieczność wezwania; zaniechanie weryfikacji tej pozycji w obu kierowanych wezwaniach (z 2 kwietnia i 27 kwietnia 2026 r.) stanowi samodzielne naruszenie art. 224 ust. 1 Pzp; w konsekwencji Zamawiający pozbawił się instrumentu pozwalającego na obiektywną ocenę realności tej istotnej części składowej oferty, a dokonanie wyboru oferty bez jej zbadania narusza zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji;

8) art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp (zarzut ewentualny – na wypadek nieuznania zasadności zarzutów niezgodności SWZ w zakresie poz. Gr. 11) poprzez zaniechanie wezwania do wyjaśnienia składników kosztowych brygad, w zakresie kluczowych pozycji kosztowych niezbędnych do oceny realności ceny TER Gr. 11;

a w konsekwencji, w każdym przypadku:

9) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez wybór oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. jako najkorzystniejszej

i przeprowadzenie Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości; utrzymanie w postępowaniu oferty, która zawiera rażąco niską cenę w zakresie istotnych części składowych, jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie wymaganego personelu i/lub została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, prowadzi do naruszenia pozycji wykonawców, którzy skalkulowali oferty zgodnie z rzeczywistymi kosztami realizacji zamówienia, prawem pracy i wymaganiami dokumentów zamówienia, w tym Odwołującego Konsorcjum, którego oferta spełnia warunki zamówienia i która – po prawidłowym odrzuceniu oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. – uplasowałaby się na pozycji umożliwiającej uzyskanie zamówienia.

Odwołujące Konsorcjum wniosło o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenia czynności badania i oceny ofert w Postępowaniu, w tym odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Z. Urbanowski sp. z o.o. z uwagi na to, że oferta jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub nie obejmuje wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia, ewentualnie w swojej treści jest niezgodna z warunkami zamówienia, ewentualnie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, ewentualnie jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów,

ewentualnie powtórzenie czynności badania i oceny oferty oraz wezwanie wybranego wykonawcy do złożenia wyjaśnień:

- dot. sposobu kalkulacji ceny jednostkowej zaoferowanej w pozycji Gr. 12 poz. 10.1 „Wykonanie lokalnych napraw powierzchni konstrukcji betonowej zaprawami typu PCC”, w tym w szczególności do wykazania, że cena jednostkowa 7,56 zł/m³ obejmuje wszystkie koszty niezbędne do należytego wykonania tego zakresu prac;
- w zakresie pozycji ryczałtowej 1.1 TER Gr. 11 — wyjaśnienie kluczowych składników kosztowych brygad patrolowo-interwencyjnych niezbędnych do oceny realności ceny 120 000 zł/m-c, w tym: szczegółowej kalkulacji kosztu pracodawcy dla każdego pracownika (wynagrodzenie brutto, składki ZUS, koszty nadgodzin i pracy w niedziele i święta, koszty szkoleń do kierowania ruchem wymaganych § 11 ust. 2 pkt 11 PPU, odzieży roboczej i badań lekarskich),
- wyjaśnienia kwestii dokumentu potwierdzającego możliwość zakupu paliwa LPG po cenie 2,50 zł/l w całym okresie realizacji oraz kalkulacji kosztów eksploatacji 6 pojazdów (opony, przeglądy, naprawy bieżące).

Odwołujące Konsorcjum wskazało, że część 1 Postępowania stanowi odrębny przedmiot konkurencji, a zgodnie z pkt 16.3 IDW temu samemu wykonawcy może zostać udzielona maksymalnie jedna część zamówienia. Skoro część 2 została rozstrzygnięta na rzecz innego wykonawcy, którego oferta jest sklasyfikowana wyżej niż Odwołującego Konsorcjum, wyeliminowanie oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. w części 1 otwiera Odwołującemu Konsorcjum realną możliwość uzyskania zamówienia w tej części. Utrzymanie wadliwej czynności Zamawiającego prowadzi natomiast do utraty tej możliwości, a więc do szkody w rozumieniu przepisów o środkach ochrony prawnej. Odwołujące Konsorcjum stwierdziło, że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów prawa, bowiem gdyby Zamawiający przeprowadził czynności w Postępowaniu zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo ocenił ofertę wykonawcy Z. Urbanowski, wówczas doszedłby do jednoznacznej konstatacji, iż oferta tego wykonawcy w poszczególnych częściach powinna zostać odrzucona.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Odwołujące Konsorcjum wskazało w szczególności, że wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. wykazał łączny miesięczny koszt brygad w wysokości 119 990,14 zł przy przychodzie 120 000,00 zł, co daje zysk operacyjny wynoszący 9,86 zł miesięcznie. Stwierdziło, że kluczowy składnik kosztów – wynagrodzenie 36 pracowników brygad (115 577,64 zł/m-c, tj. 3 210,49 zł/pracownika przy ½ etatu) – nie jest poparty żadną szczegółową kalkulacją składowych, gdyż nie wskazano przyjętej stawki brutto, nie wyodrębniono kwotowo dodatków za pracę w porze nocnej, nie wyjaśniono sposobu rozliczania pracy w niedziele i święta, nie ujęto kosztów szkoleń do kierowania ruchem wymaganych przez § 11 ust. 2 pkt 11 PPU, ani kosztów odzieży roboczej i badań lekarskich. Skonstatowało, że miesięczny przebieg brygad wynosi 13 500 km, co świadczy o realnym, intensywnym świadczeniu pracy podczas tychże dyżurów, a w konsekwencji nie można mówić o dyżurze domowym niewiążącym się ze świadczeniem pracy, lecz z koniecznością zapłaty wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 151¹ k.p.) lub za pracę w niedzielę i święto (art. 151¹¹ k.p.), których kalkulacja w ogóle nie uwzględnia. Nadto zaznaczyło, że przyjęta stawka paliwa LPG jest niższa od cen rynkowych, a przedłożona oferta na paliwo zakłada upust 2 % w bliżej nieokreślonych ramach czasowych.

Odwołujące Konsorcjum zwróciło uwagę na to, że ceny barier ochronnych w ofercie Z. Urbanowski sp. z o.o. stanowią ok. 50–61 % odpowiadających im wartości z kosztorysu inwestorskiego Zamawiającego, a cena poz. 14.1 „Zabezpieczenie pojazdów/zdarzenia na drodze” wynosi 41,58 zł/szt., podczas gdy w kosztorysie inwestorskim Zamawiającego ta sama pozycja wyceniona jest na 101,67 zł/szt. Stwierdziło, że suma samych materiałów podstawowych wynosi min. 113–180 zł/mb, a wykonawca wycenił całą pozycję z montażem, robocizną, sprzętem, kosztami pośrednimi i zyskiem na 163,41 zł/mb. Zaznaczyło, że skala rozbieżności w ofercie podwykonawcy wskazuje,

że rozkład cen jest pochodną narzuconego poziomu cenowego, a nie samodzielnie przeprowadzonej kalkulacji nakładów, co podważa rzetelność wyjaśnień opartych na tej właśnie kalkulacji. Uznało za rażąco niską cenę dotyczącą ekranów akustycznych i przeciwośnieniowych. Podniosło, że samo koszenie bez zbioru trawy wyceniono na poziomie 4,75 zł/100 m², a ze zbiorem i wywozem trawy - na poziomie 4,81 zł/100 m², podczas gdy wycena inwestorska obu wariantów koszenia przez Zamawiającego wynosi 25,00 zł/100 m².

Odwołujące Konsorcjum zwróciło uwagę na okoliczność złożenia ofert przez Z. Urbanowski sp. z o.o. oraz Abramss sp. z o.o. w dwóch częściach Postępowania, co jego zdaniem rodzi wątpliwości z punktu widzenia rzeczywistej samodzielności i niezależności przygotowanych przez nie ofert, a także zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. W jego ocenie mogło dojść do instrumentalnego wykorzystania formalnej, sztucznej odrębności obu spółek w celu zniweczenia gospodarczego i konkurencyjnego znaczenia ograniczenia w uzyskaniu różnych części zamówienia przez jednego wykonawcę. Stwierdził, że układ złożonych ofert co najmniej uprawdopodobnia, że wybór części, w których poszczególne spółki zdecydowały się ubiegać o zamówienie, nie miał charakteru przypadkowego, a mógł być wynikiem wcześniejszych uzgodnień. Uznał, że takie zachowanie może być rozpatrywane jako działanie sprzeczne z dobrymi obyczajami kupieckimi, zagrażające interesom pozostałych wykonawców oraz Zamawiającego, a tym samym jako czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.z.n.k. Wskazał na potrzebę wzmożonej ostrożności po stronie Zamawiającego z uwagi na okoliczności sprawy. Zaznaczył, że Zamawiający był zobowiązany do zbadania, czy przyjęty przez Z. Urbanowski sp. z o.o. oraz Abramss sp. z o.o. model uczestnictwa w Postępowaniu nie prowadzi do obejścia pkt 16.3 IDW oraz nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.z.n.k. Zaniechanie takiej analizy oraz przyjęcie, że formalna odrębność podmiotów jest wystarczająca, prowadzi jego zdaniem do naruszenia art. 16 Pzp (uczciwa konkurencja, równe traktowanie wykonawców, przejrzystość) i ma uzasadniać podniesione przez Odwołujące Konsorcjum zarzuty.

2 lipca 2026 r. wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. w Makowie Mazowieckim zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego jako uczestnik po stronie Zamawiającego.

15 lipca 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

17 lipca 2026 r. wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. złożył pismo procesowe, w treści którego przedstawił argumentację za oddaleniem odwołania.

31 lipca 2026 r. Odwołujące Konsorcjum złożyło pismo procesowe, w treści którego przedstawiło argumentację za uwzględnieniem odwołania.

13 sierpnia 2026 r. Zamawiający złożył pismo procesowe, w treści którego przedstawił argumentację za oddaleniem odwołania.

14 sierpnia 2026 r. wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. złożył pismo procesowe, w treści którego przedstawiło argumentację za oddaleniem odwołania.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestników postępowania odwoławczego, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpień zgłoszonych przez wykonawcę Wardex sp. z o.o. w sprawie o sygn. akt KIO 3136/26 oraz wykonawcę Z. Urbanowski sp. z o.o. w sprawie o sygn. akt KIO 3160/26. W związku z tym wyżej wymienieni wykonawcy stali się uczestnikami odpowiednich, wskazanych powyżej postępowań odwoławczych po stronie Zamawiającego.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem któregośkolwiek z odwołań na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołania na rozprawę.

Izba uznała, że Odwołujący oraz Odwołujące Konsorcjum posiadali interes w uzyskaniu zamówienia oraz mogli ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnili materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, źródłem szerokiej interpretacji omawianej materialnoprawnej przesłanki odwołania jest art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665/EWG, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić,

przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.

Dokonując wykładni prounijnej należy mieć na uwadze, że nie chodzi tu wyłącznie o dane postępowanie o udzielenie zamówienia. Interes w uzyskaniu „konkretnego” zamówienia należy rozumieć szerzej i powinien on dotyczyć zamówienia w znaczeniu przedmiotu przyszłej umowy, a nie danego postępowania o udzielenie zamówienia. Podmiot, który korzysta ze środków ochrony prawnej, w swoim zamierzeniu dąży do uzyskania korzyści z przyszłego kontraktu, którego przedmiotem są określone dobra, usługi lub roboty budowlane. Wiązanie „danego” zamówienia z konkretnym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego stanowiłoby nieuzasadnione ograniczenie dostępu do środków gwarantujących jednostkom kontrolę poczynąń zamawiającego. Dopóki zatem nie zostanie zawarta umowa czy to w ramach postępowania, w którym złożono odwołanie, czy w ramach kolejnego postępowania, to jest to ubieganie się o to samo - dane zamówienie publiczne i do tego czasu wykonawca ma interes w jego uzyskaniu, rozumiany jako możliwość uzyskania zamówienia publicznego (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 października 2025 r., sygn. akt XXIII Zs 74/25).

Warto przy tym wskazać, że interes wykonawcy należy oceniać w kontekście całości postępowania odwoławczego, a interes w uzyskaniu zamówienia ma występować przede wszystkim w dacie wnoszenia odwołania lub w przeszłości (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt KIO 1388/11).

W pkt 16.3 tomu I rozdział 1 SWZ – Instrukcja dla wykonawców („IDW”) wskazano, że Zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych. Wykonawca może złożyć ofertę na obie części zamówienia, zaś maksymalnie 1 część zamówienia może zostać udzielona temu samemu wykonawcy.

Izba miała na względzie, że dotychczas nie doszło do zawarcia umowy o zamówienie publiczne w zakresie żadnej z części Postępowania, lecz oferta wykonawcy Wardex sp. z o.o. została wybrana jako najkorzystniejsza w zakresie części 2 Postępowania. Oznacza to, że działania podejmowane przez Odwołujące Konsorcjum polegające na zakwestionowaniu oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. zmierzają do potencjalnego wyboru oferty Odwołującego Konsorcjum w części 1 Postępowania. Wynika to z faktu, że wykonawcy Wardex sp. z o.o. nie można udzielić obu części zamówienia. W konsekwencji nie sposób uznać, że Odwołujące Konsorcjum nie posiada interesu w uzyskaniu zamówienia.

Za takim rozstrzygnięciem przemawiały także dodatkowe argumenty. W ogłoszeniu o zamówieniu wskazano, że „Zamawiający będzie stosował procedurę, o której mowa w art. 139 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (tj. tzw. procedurę odwróconą).”.

Kwestia interesu w uzyskaniu zamówienia przy stosowaniu tzw. procedury odwróconej była przedmiotem rozstrzygnięć Izby już na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Jak wskazano w jednym z wyroków:

„(...) Dokumenty na potwierdzenie ww. okoliczności zobowiązany będzie złożyć, na wezwanie zamawiającego, tylko wykonawca, którego ofertę zamawiający ocenił najwyżej. Co za tym idzie, wykonawca, którego oferta sklasyfikowana została na dalszej pozycji w rankingu ofert, jest uprawniony do złożenia odwołania na wybór oferty najkorzystniejszej bez kwestionowania wszystkich ofert sklasyfikowanych na wyższych pozycjach, bowiem oferty te nie zostały ostatecznie zweryfikowane przez zamawiającego na podstawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu i brak podstaw do wykluczenia. Brak jest podstaw, aby wymagać od wykonawców kwestionowania czynności zamawiającego dotyczących niespełniania warunków udziału w postępowaniu przez wykonawców, których oferty nie zostały jeszcze zweryfikowane przez żądanie złożenia stosownych dokumentów, które potwierdzą spełnianie warunków i brak podstaw do wykluczenia. Jednocześnie, każdemu z wykonawców przysługuje prawo do kwestionowania czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, jako jednej z najważniejszych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Taki wykonawca (kwestionujący czynność wyboru oferty najkorzystniejszej) będzie miał potencjalnie możliwość uzyskania zamówienia, jeżeli jego oferta będzie ważna i sam nie będzie podlegał wykluczeniu z postępowania, poprzez czynność kolejnej oceny ofert” (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 26 marca 2018 r., sygn. akt KIO 417/18).

Stanowisko to należy podzielić. Jeśli zatem Zamawiający nie dokonał pełnej oceny ofert sklasyfikowanych na wyższych pozycjach w rankingu ofert od oferty Odwołującego Konsorcjum, a oferta Odwołującego Konsorcjum nie została odrzucona, to nie sposób odmówić Odwołującemu Konsorcjum posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia.

W konsekwencji Izba nie podzieliła stanowiska o rzekomym braku spełnienia przez Odwołujące Konsorcjum przesłanek wskazanych w art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku danych (pen-drive), przesłaną do akt sprawy przez Zamawiającego 9 lipca 2026 r., w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ”) wraz z załącznikami;
- oferty złożone w Postępowaniu;
- korespondencję prowadzoną przez Zamawiającego z wykonawcami po otwarciu ofert;
- informację o wyborze oferty najkorzystniejszej;

2) dokumenty załączone do odwołania Odwołującego, w tym w szczególności:

- instrukcję dla wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia prowadzonym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, którego przedmiotem było „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, w podziale na 2 zadania: Zadanie nr 1 – Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi klasy S na terenie miasta Warszawy. Zadanie nr 2 – Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi poza granicami miasta Warszawy” (znak: OWA.D-3.2421.14.2025) („Pierwsze Postępowanie”);
- informację z otwarcia ofert w Pierwszym Postępowaniu;
- informację o unieważnieniu Pierwszego Postępowania oraz o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone w Pierwszym Postępowaniu 26 września 2025 r. (zadanie nr 1);
- informację o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone w Pierwszym Postępowaniu z 18 lutego 2026 r. (zadanie nr 2);
- informację o wyborze oferty najkorzystniejszej z 26 maja 2026 r. w postępowaniu o udzielenie zamówienia prowadzonym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, którego przedmiotem było „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi klasy S na terenie miasta Warszawy” (znak: OWA.D-3.2421.45.2025) („Powtórzone Postępowanie”);
- kopię wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 listopada 2025 r., sygn. akt KIO 4219/25 wraz z uzasadnieniem;
- wpisy w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych z 29 czerwca 2026 r. dotyczące Wardex, AJW Wardex sp. z o.o. oraz Autostrada Mazowiecka sp. z o.o.;

3) dokumenty załączone przez Wardex do pisma procesowego z 28 lipca 2026 r. (sygn. akt KIO 3136/26), tj. ogłoszenia o udzieleniu zamówienia opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 6 maja 2026 r. o numerze 309824-2026 oraz 1 lipca 2026 r. o numerze 452408-2026;

4) dokumenty załączone do odwołania Odwołującego Konsorcjum, w tym w szczególności:

- dwa zdjęcia mostów;
- zrzut ekranu dotyczące oferty na zaprawę naprawczą PCC;
- zrzuty ekranu dotyczące dwóch ofert na słupki oraz pozostałą część bariery drogowej stalowej;
- kosztorysy wykonawców Abramss sp. z o.o., Z. Urbanowski sp. z o.o. i Z.U. przygotowane w ramach postępowań o udzielenie zamówienia prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie dla rejonów: Kraśnik, Puławy i Zamość;
- odpis pełny z Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 10 czerwca 2026 r. dotyczący Romil sp. z o.o.;
- odpis pełny z Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 10 czerwca 2026 r. dotyczący Rector sp. z o.o.;
- zawiadomienie z 2 lipca 2020 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej w części V postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku (znak: O.BI.D – 3.2413.4.2020);
- wydruk treści wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt KIO 1640/21 wraz z uzasadnieniem;
- wydruk treści wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 99/21;

5) dokumenty załączone przez Z. Urbanowski sp. z o.o. do pisma procesowego z 17 lipca 2026 r. (sygn. akt KIO 3160/26), tj. w szczególności:

- kosztorysy wykonawcy Budia-Standard sp. z o.o. przygotowane w ramach postępowań o udzielenie zamówienia prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad dla rejonów: Puławy, Wieluń i Sieradz
- wyciąg z faktury nr FVPP/26/94 z 15 marca 2026 r. dotyczącej nabycia przez Z. Urbanowski sp. z o.o. gazu LPG CN 2711 po cenie z rabatem 2,69 zł/l brutto;

6) dokumenty załączone przez Z. Urbanowski sp. z o.o. do pisma procesowego z 14 sierpnia 2026 r. (sygn. akt KIO 3160/26), tj. w szczególności:

- kopia protokołu odbioru z 12 stycznia 2026 r. sporządzonego pomiędzy Z. Urbanowski sp. z o.o. a Roadpol sp. z o.o.
- wyciąg z faktury nr FVPP/26/94 z 15 marca 2026 r. dotyczącej nabycia przez Z. Urbanowski sp. z o.o. gazu LPG CN 2711 po cenie z rabatem 2,69 zł/l brutto;
- kopię instrukcji obsługi kosiarki bijakowej tylnobocznej na pantografie Kangu 220 – 2,20 m sporządzonej przez SaMASZ sp. z o.o.;
- kopię pisma Z. Urbanowski sp. z o.o. do M.W. (Firma Handlowa „MIX-BUD”) z 25 lutego 2026 r.;
- kopię pisma M.W. (Firma Handlowa „MIX-BUD”) do Z. Urbanowski sp. z o.o. z 27 lutego 2026 r.

Izba odmówiła zaliczenia w poczet materiału dowodowego dokumentu wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, który został zaliczony w skład materiału dowodowego w sprawie pod sygn. akt KIO 2861/26. O przeprowadzenie tego dowodu wniosło Odwołujące Konsorcjum na rozprawie. W ocenie Izby z przeprowadzenia takiego dowodu nie mógł wynikać żaden fakt mający istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, gdyż dokument ten dotyczył innego postępowania o udzielenie zamówienia, a nadto Izba nie jest związana przy orzekaniu jakimkolwiek innym orzeczeniem.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

W tomie I rozdział 1 SWZ – Instrukcja dla wykonawców Pierwszego Postępowania znalazły się następujące postanowienia:

„(...) 6.1. Przedmiotem zamówienia jest: Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, w podziale na 2 zadania:

Zadanie nr 1 – Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi klasy S na terenie miasta Warszawy.

Zadanie nr 2 – Rejon w Ożarowie Mazowieckim, drogi poza granicami miasta Warszawy.

(...) 16.3. Zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych zgodnie z podziałem określonym w pkt 6.1. Wykonawca może złożyć ofertę na maksymalnie 1 zadanie.”

W Pierwszym Postępowaniu ofertę w zakresie jednej części postępowania o udzielenie zamówienia złożyli m.in. AJW Wardex sp. z o.o. i Autostrada Mazowiecka sp. z o.o., a w zakresie innej części Wardex sp. z o.o.

Pismem z 26 września 2025 r. w Pierwszym Postępowaniu w zakresie zadania nr 1 doszło do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. Oferta złożona wspólnie przez AJW Wardex sp. z o.o. i Autostrada Mazowiecka sp. z o.o. została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp (oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia), art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp (w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia zasad uczciwej konkurencji) oraz art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp (oferta została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia). Pierwsze Postępowanie o udzielenie zamówienia w zakresie zadania nr 1 zostało unieważnione na podstawie art. 255 pkt 2 Pzp, ponieważ wszystkie złożone oferty podlegały odrzuceniu.

Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 listopada 2025 r., sygn. akt KIO4219/25 Izba po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 3 października 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: AJW Wardex spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Słupnie oraz Autostrada Mazowiecka spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – Generalną

Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie oddaliła odwołanie, a kosztami postępowania obciążyła odwołującego.

Wyrok zapadł w Pierwszym Postępowaniu, lecz odnosił się do oferty złożonej na zadanie nr 1 Pierwszego Postępowania. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że stwierdzenie przez zamawiającego, że każdy z wykonawców powiązany organizacyjnie i osobowo składa ofertę w dwóch różnych częściach postępowania o udzielenie zamówienia (przy ograniczeniu możliwości złożenia oferty w jednej części zamówienia) uprawniało go do przyjęcia wniosku, że pomiędzy wykonawcami zostało zawarte porozumienie o charakterze zmowy w ujęciu horyzontalnym, które stanowi porozumienie pomiędzy przedsiębiorcami, którzy pozornie działając na danym rynku jako konkurenci, w wyniku uzgodnień składają oferty na poszczególne części zamówienia po to, by ich oferty ze sobą nie konkurowały i dążą do podziału przedmiotu zamówienia między siebie. Decyzja zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7, art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp, a w konsekwencji unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 255 pkt 2 Pzp w związku z faktem, iż wszystkie złożone oferty w zakresie zadania nr 1 podlegały odrzuceniu, była prawidłowa.

W informacji o ofertach odrzuconych w Pierwszym Postępowaniu z 18 lutego 2026 r. w zakresie zadania nr 2 wskazano, że Zamawiający powziął wątpliwości, które wynikały ze szczegółowo udokumentowanych okoliczności, wskazujących na silne powiązania i skoordynowane działania Wardex oraz konsorcjum firm: AJW Wardex sp. z o.o. i Autostrada Mazowiecka sp. z o.o., pomimo ich formalnej odrębności. Stwierdził, że zawarcie porozumienia pomiędzy wymienionymi dwoma wykonawcami (spółka i konsorcjum spółek) pozwalało na ustalenie wspólnych reguł złożenia oferty (ustalenie co do której części zostaną złożone oferty oraz ominięcie warunku określonego przez Zamawiającego dotyczącego ograniczenia możliwości składania ofert na jedną część zamówienia), co sprowadza się do wypaczenia reguł konkurencji i wyczerpuje czyn kwalifikowany jako zмова wykonawców. Uznał, że jest to zмова w ujęciu horyzontalnym tj. porozumienie pomiędzy przedsiębiorcami – działającymi na danym rynku zarówno jako ten sam podmiot, jak i podmioty prowadzące „odrębne działalności” z jednym ośrodkiem decyzyjnym, które w wyniku uzgodnień składają oferty dzieląc między siebie przedmiot zamówienia. W jego ocenie wykonawcy wykorzystując istniejące pomiędzy nimi zależności (wspólnik posiadający większościowe udziały, ta sama siedziba i adres podmiotu w KRS, dane jednej z firm w informacjach do kontaktu drugiej firmy, wymienne pełnomocnictwa) uzgodnili, na które zadania złożą ofertę unikając wzajemnego konkurowania pomiędzy sobą. Obaj wykonawcy składając łącznie oferty na większą liczbę zadań (2) niż inni wykonawcy mogli (1) – korzystając z efektu skali - skalkulować ceny ofert na niższym poziomie niż inni konkurenci. W powyższych okolicznościach, z racji istnienia pomiędzy wykonawcami zmowy przetargowej, złożenie ofert przez obu wykonawców w ocenie Zamawiającego stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji. Zamawiający powołał się także na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 listopada 2025 r., sygn. akt: KIO 4219/25, który uznał za jednoznacznie przesądzający, że w stosunku do wykonawców AJW Wardex sp. z o.o. oraz Wardex sp. z o.o. zachodzą wyżej wymienione okoliczności, które świadczą o wiarygodnych przesłankach zawarcia przez wykonawców niedozwolonego porozumienia.

Wykonawca Wardex złożył wraz ofertą w Postępowaniu formularz Jednolitego Europejskiego Dokumentu Zamówienia („JEDZ”). W części III lit. C odnoszącej się do podstaw wykluczenia związanych z niewypłacalnością, konfliktem interesów lub wykroczeniami zawodowymi zaznaczone zostało pole „Tak” w odpowiedzi na pytanie „Czy wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji?”.

W odpowiedzi na pytanie „Czy przedsięwzięto środki w celu wykazania Państwa rzetelności (<<samooczyszczenie>>)?” wykonawca zaznaczone zostało pole „Tak”. Nadto zadeklarowano przedstawienie wyjaśnień w załączeniu.

W części IV sekcja alfa JEDZ zostało zaznaczone pole „Tak” w odpowiedzi na stwierdzenie „W odniesieniu do kryteriów kwalifikacji wykonawca oświadcza, że spełnia wszystkie wymagane kryteria kwalifikacji”.

W załączonych wyjaśnieniach wykonawca Wardex wskazał m.in. że:

Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku orzekła, że AJW Wardex sp. z o.o. oraz Autostrada Mazowiecka sp. z o.o. (dalej jako: <<AJW i AM>>) zawarły wspólnie z Wardex porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji oraz nakazała wykluczyć AJW i AM z Pierwszego Postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp. Wyrok dotyczył formalnie rozstrzygnięcia w zakresie oferty AJW i AM, jednak pozostaje istotny dla Wardex z uwagi na to, że w treści uzasadnienia wyroku Izba odniosła się do okoliczności powiązań i koordynacji zachowań pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tym samym Pierwszym Postępowaniu, a tym samym pośrednio do kwestii porozumienia, które zostało przez Zamawiającego zakwalifikowane jako porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji. Uznać należy, że Izba pośrednio stwierdziła, że wobec Wardex również zachodzi przesłanka wykluczenia, o której mowa w ww. przepisie. Wardex niniejszym informuje

o podjęciu działań celem samooczyszczenia, o których mowa w art. 110 ust. 2 Pzp.

Do powstania opisanych w sprawie okoliczności doszło bez celowego zamiaru obejścia wymogów Pierwszego Postępowania oraz w warunkach braku świadomości i należytej wiedzy co do tego, że określony model organizacji obsługi administracyjnej i komunikacyjnej kilku podmiotów, przy jednoczesnym udziale tych podmiotów w różnych częściach tego samego zamówienia może zostać zinterpretowany jako wiarygodna przesłanka zawarcia porozumienia zakłócającego konkurencję.

(...) W uzasadnieniu czynności zamawiający opisał, a Izba następnie odnotowała i oceniła szereg okoliczności, które uznano za szczegółowo udokumentowane i wskazujące na silne powiązania oraz skoordynowane działania pomiędzy podmiotami formalnie odrębnymi, w szczególności tożsamość siedziby i adresu do doręczeń ujawnionego w KRS dla AJW oraz Wardex, wskazywanie w danych uczestników postępowania na platformie zakupowej zamawiającego tych samych lub powiązanych danych kontaktowych, w tym tego samego numeru telefonu oraz posługiwanie się w konfiguracji kont i logowania adresami poczty elektronicznej powiązanymi z innym podmiotem, jak również prowadzenie wspólnej obsługi sekretariatu oraz odbioru korespondencji przez tę samą osobę.

W sprawie wskazywano rolę Pani I.G. jako osoby obsługującej sekretariat oraz odbierającej korespondencję, a jednocześnie ujawnionej jako prokurent w spółce AM, co w ocenie zamawiającego i następnie w ocenie Izby miało przekładać się na brak niezależności informacyjnej, gdyż oficjalna korespondencja kierowana do poszczególnych podmiotów trafiała do tej samej lokalizacji i do tej samej osoby.

Dodatkowo w uzasadnieniu decyzji zamawiającego oraz w rozważaniach Izby odnotowano powiązania właścicielskie i osobowe, w tym udział pana A.W. jako podmiotu wskazywanego jako wspólnika posiadającego udziały w spółkach, okoliczności dotyczące zmian udziałowych w Wardex w lipcu 2025 roku, a także występowanie pana S.W. w relacjach umocowania i czynności dotyczących innych podmiotów, jak również elementy wskazywane jako zbieżności komunikacyjne i wizerunkowe w zakresie treści prezentowanych na stronach internetowych, w tym opisów działalności, co wedle zamawiającego i Izby miało potwierdzać faktyczną koordynację działań mimo formalnej odrębności prawnej.

Na tle tak ustalonego stanu faktycznego Izba przyjęła, że wniosek o zawarciu porozumienia antykonkurencyjnego może zostać wyprowadzony w drodze domniemania faktycznego z innych ustalonych faktów, a następnie uznała, że zamawiający był uprawniony do przyjęcia, iż pomiędzy wykonawcami powiązanymi organizacyjnie i osobowo doszło do porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, polegającego na złożeniu ofert w dwóch różnych częściach zamówienia przy ograniczeniu składania ofert do maksymalnie jednej części. W ocenie Izby uzasadniało to zastosowanie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp oraz odrzucenie oferty AJW i AM na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a i art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp.

Wardex wskazuje, iż wyrok ten nie dotyczy jej bezpośrednio w tym sensie, że rozstrzygnięcie Izby zapadło w odniesieniu do odwołania wniesionego przez inne podmioty oraz do czynności zamawiającego związanych z Zadaniem nr 1, w którym spółka nie brała udziału. Jednakże z uwagi na to, że uzasadnienie wyroku wiąże opisane okoliczności faktyczne z oceną istnienia porozumienia zakłócającego konkurencję, a tym samym pośrednio odnosi się również do Wardex jako uczestnika postępowania w zakresie Zadania numer 2 (dwa), Spółka podjęła decyzję o poddaniu się procedurze samooczyszczenia.

(...) Sytuacja ta nie była wynikiem celowego, świadomego i zamierzonego działania ukierunkowanego na obejście warunków zamówienia, zakłócenie konkurencji, podział rynku lub uzyskanie przewagi w postępowaniu, lecz była konsekwencją błędnej oceny ryzyka regulacyjnego i przyjęcia założeń praktycznych, które w realiach danego postępowania o udzielenie zamówienia zostały zinterpretowane jako mogące prowadzić do wypaczenia mechanizmu konkurencji.

Wardex wskazuje nadto, iż prowadzi działalność lokalnie, w ograniczonym segmencie rynku usług utrzymaniowych oraz komunalnych, a uwarunkowania rynkowe, w tym obserwowalne w praktyce postępowań zamówieniowych, zachowania części konkurentów, w których występowały podobne schematy organizacyjne i powiązania kapitałowe lub osobowe, utrwaliły wśród podmiotów funkcjonujących w tym segmencie przekonanie, że wykonywanie działalności przez te spółki, przy zachowaniu formalnej odrębności, może co do zasady pozostawać działaniem dopuszczalnym także w realiach postępowania podzielonego na części.

Spółka podkreśla jednak, że przekonanie to, choć przyjęte w dobrej wierze, nie zwalniało z obowiązku dokonania należytej analizy prawnej ryzyka i dostosowania sposobu działania do wymogów konkretnego postępowania, w tym do ograniczeń wynikających z dokumentów zamówienia.

(...) Wardex wyjaśnia, że każda z trzech spółek (...) od wielu lat realizuje zamówienia w układzie regionalnym, koncentrując aktywność na określonych obszarach geograficznych. Spółki te co do zasady nie ofertują krzyżowo na regiony, na których operują pozostałe podmioty, co wynika z obiektywnych i racjonalnych przesłanek organizacyjnych oraz operacyjnych, w tym w szczególności z miejsca zamieszkania i dostępności pracowników, posiadania zaplecza logistycznego i technicznego, rozmieszczenia bazy sprzętowej, uwarunkowań dojazdowych, znajomości terenu, a także specyfiki wykonywania zamówień w zakresie całorocznego utrzymania dróg, która wymaga stałej gotowości, szybkiej reakcji i realnej zdolności do świadczenia usług na danym obszarze w sposób ciągły i niezawodny. Przy czym to właśnie te okoliczności, a nie intencja zakłócenia konkurencji, podziału przedmiotu zamówienia czy sztucznego ograniczenia rywalizacji, doprowadziły do przyjętego modelu udziału w postępowaniu i do powstania stanu faktycznego ocenionego w przywołanym wyroku.

(...) Wardex oświadcza, że działając w ramach procedury samooczyszczenia, wdrożył rzeczywiste, adekwatne oraz skuteczne środki zaradcze, których celem jest trwałe wyeliminowanie ryzyka związanego z możliwością zawierania porozumień mogących zostać zakwalifikowanych jako naruszające zasady uczciwej konkurencji. Środki te mają charakter systemowy. Zostały przyjęte na szczeblu decyzyjnym wszystkich spółek oraz stanowią trwały element organizacji działalności Wardex w obszarze zamówień publicznych.

W pierwszej kolejności Spółka wskazuje, że Wardex, AJW Wardex oraz Autostrada Mazowiecka zawarły trójstronne porozumienie o charakterze compliance. Porozumienie to wprowadza bezwzględny zakaz zawierania jakichkolwiek porozumień niedozwolonych. Zakaz ten obejmuje w szczególności uzgodnienia dotyczące udziału w postępowaniach, podziału zamówień, strategii ofertowych, cen oraz zakresu składanych ofert.

Porozumienie reguluje również zakaz wymiany informacji wrażliwych i konkurencyjnych. Dokument ten wiąże organy zarządzające oraz osoby uczestniczące w procesach ofertowych. Jego wpływ na funkcjonowanie Wardex polega na jednoznacznym uregulowaniu relacji pomiędzy spółkami i wyeliminowaniu dowolności interpretacyjnej w zakresie dopuszczalnych zachowań rynkowych. Porozumienie stanowi formalną barierę dla powstawania jakichkolwiek uzgodnień, które mogłyby zostać uznane za zakłócające konkurencję.

Kolejnym środkiem było pełne oddzielenie procesów ofertowych poszczególnych spółek. Wprowadzono zasadę autonomii procesu ofertowego. Każda spółka przygotowuje oferty samodzielnie. Proces ten obejmuje odrębne zespoły, odrębne procedury decyzyjne oraz niezależne zatwierdzanie ofert. Zakazano udziału tych samych osób w przygotowaniu ofert dla więcej niż jednej spółki. Wprowadzono obowiązek dokumentowania przebiegu procesu ofertowego. Środek ten ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie Wardex poprzez eliminację ryzyka koordynacji działań oraz zapewnienie rzeczywistej niezależności decyzyjnej. Zapewnia on możliwość wykazania, że każda oferta jest przygotowywana w sposób samodzielny i konkurencyjny.

19 grudnia 2025 r. w Wardex został wprowadzony Regulamin Zapobiegania Porozumieniom Ograniczającym Konkurencję (Regulamin Compliance). Ma on na celu i zabezpieczenie przed powstaniem jakichkolwiek działań ograniczających konkurencję, zapewnienie zgodności działalności Spółki z przepisami prawa konkurencji oraz prawa zamówień publicznych. Regulamin Compliance został zatwierdzony przez Zarząd i podany do wiadomości pracowników. Naruszenie Regulaminu Compliance stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych. Została również wyznaczona konkretna osoba (oficer ds. compliance) odpowiedzialna za wdrożenie i stosowanie Regulaminu Compliance w Spółce. Regulamin obowiązuje nie tylko pracowników Spółki, ale również współpracowników, podwykonawców oraz partnerów handlowych Wardex.

(...) zarządzono, że przy odbiorze korespondencji należy bezwzględnie dokładnie weryfikować jej adresata, nie kwitować odbioru korespondencji skierowanej do innych spółek, a w przypadku dostarczenia z jakiegokolwiek powodu do Wardex korespondencji skierowanej do innej spółki, bezzwłocznie przekazać jej adresatowi, bez otwierania.

Kluczowym elementem wdrożonych działań jest ustanowienie tak zwanego chińskiego muru pomiędzy spółkami. Mur ten ma charakter organizacyjny, personalny i informacyjny. Obejmuje on zakaz przekazywania jakichkolwiek informacji dotyczących udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Dotyczy to w szczególności informacji o zamiarze złożenia oferty, treści ofert, kalkulacji cenowych, strategii ofertowych oraz harmonogramów realizacji. Dostęp do dokumentów ofertowych został ograniczony wyłącznie do osób bezpośrednio zaangażowanych w dany proces. Wprowadzono obowiązek składania oświadczeń o poufności oraz o braku konfliktu interesów. Naruszenie zasad chińskiego muru skutkuje odpowiedzialnością służbową. Wpływ tego środka polega na trwałym zabezpieczeniu niezależności informacyjnej oraz na uniemożliwieniu nieformalnej wymiany danych mogących mieć znaczenie konkurencyjne.

Wardex wdrożył także pełne rozdzielanie kanałów komunikacji. Każda spółka posiada obecnie własną, „dedykowaną” skrzynkę poczty elektronicznej przeznaczoną do kontaktów z zamawiającymi oraz do obsługi platform zakupowych. Rozdzielono numery telefonów oraz pozostałe dane kontaktowe. Zlikwidowano wspólne punkty kontaktowe, w tym w każdej ze Spółek za obieg korespondencji odpowiedzialne są zupełnie inne osoby. Środki te mają znaczenie praktyczne i dowodowe. Zapobiegają one przypadkowemu dostępowi do korespondencji innej spółki. Eliminują również ryzyko powstania wrażenia wspólnej obsługi administracyjnej.

Istotnym działaniem zaradczym było również odwołanie Pani I.G. z funkcji prokurenta, którą pełniła w spółce Autostrada Mazowiecka, co stanowiło element łączący oba podmioty organizacyjnie. Ten model reprezentacji został zlikwidowany. Każda spółka posiada obecnie odrębne umocowania. Brak wspólnej prokury eliminuje ryzyko przenikania informacji oraz wpływu jednej osoby na działania kilku podmiotów jednocześnie. Wpływ tego środka polega na wzmocnieniu niezależności organizacyjnej i formalnej Wardex oraz usunięciu personalnego punktu styku, który mógł być postrzegany jako czynnik sprzyjający koordynacji.

Pani I.G. nie jest ponadto odpowiedzialna za przygotowywanie ofert w przetargach publicznych i nie zajmuje się dokumentacją ani korespondencją związaną z udziałem w zamówieniach publicznych. W każdej ze spółek do tych czynności został wyznaczony odrębny pracownik.

(...) Wardex 8 grudnia 2025 r. zawarł umowę najmu dodatkowej powierzchni, tj. placu przeznaczonego na bazę transportowo-techniczną Spółki na którym przechowywane są środki transportowe i maszyny. Świadczy to o pełnej niezależności organizacyjnej i logistycznej Wardex od innych podmiotów.

Wszystkie wskazane środki zostały przyjęte na szczeblu decyzyjnym. Organy zarządzające Wardex posiadają pełną świadomość sytuacji, w jakiej znalazła się Spółka. Sygnatariusze niniejszego samoocyszczenia, potwierdzają, że wdrożone rozwiązania mają charakter trwały. Zobowiązują się do ich stałego stosowania i egzekwowania. Celem podjętych działań jest całkowite wyeliminowanie ryzyka ponownego popełnienia deliktu polegającego na naruszeniu zasad uczciwej konkurencji oraz zapewnienie pełnej zgodności działań Wardex z przepisami prawa zamówień publicznych w przyszłości.

Jako dodatkowy środek zaradczy Wardex wskazuje, że zarówno członkowie zarządu spółki, jak i wszyscy pracownicy bezpośrednio zaangażowani w proces przygotowywania i składania ofert w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, wzięli udział w obowiązkowym szkoleniu prawnym przeprowadzonym przez adwokata, którego przedmiotem była odpowiedzialność wykonawców w reżimie ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności w zakresie przesłanek wykluczenia, ryzyka związanego z udziałem w postępowaniach podmiotów powiązanych kapitałowo, organizacyjnie lub osobowo, zasad uczciwej konkurencji oraz praktycznych konsekwencji naruszeń art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp. Szkolenie to miało charakter kompleksowy i zostało ukierunkowane na podniesienie świadomości prawnej zarówno kadry zarządzającej, jak i osób operacyjnie odpowiedzialnych za decyzje ofertowe, a jego celem było trwałe wyeliminowanie błędnych założeń interpretacyjnych oraz ukształtowanie właściwego standardu oceny ryzyka prawnego na etapie podejmowania decyzji o przystąpieniu do postępowania.

Wardex podjął decyzję o zakończeniu współpracy w zakresie zamówień publicznych z dotychczasową kancelarią prawną, która doradzała Spółce na etapie podejmowania decyzji o udziale w Postępowaniu. Decyzja ta została podjęta w celu jednoznacznego odcięcia się od modelu doradztwa, który nie zapewnił Spółce wystarczającego poziomu bezpieczeństwa prawnego i nie pozwolił na właściwą identyfikację ryzyka związanego z oceną zachowań wykonawcy przez zamawiającego oraz organy orzekające.

Wardex dokonał wyboru nowego doradcy prawnego, którego zadaniem jest m.in. bieżące i prewencyjne monitorowanie decyzji podejmowanych przez Spółkę w obszarze zamówień publicznych, w szczególności pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, prawa konkurencji oraz zasad uczciwej konkurencji. Rola nowego doradcy została określona jako stała i systemowa, a nie incydentalna, i obejmuje w szczególności obowiązek opiniowania planowanego udziału Spółki w postępowaniach przetargowych, w tym w sytuacjach, w których potencjalnie mogą występować podmioty powiązane, a także wspieranie spółki w utrzymaniu i egzekwowaniu wdrożonych standardów compliance. W ocenie Wardex podjęcie powyższych działań organizacyjnych i personalnych stanowi istotne wzmocnienie mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz dodatkową gwarancję, że podobna sytuacja nie wystąpi w przyszłości, a decyzje podejmowane przez spółkę będą każdorazowo poprzedzone rzetelną analizą prawną i oceną ich zgodności z obowiązującymi przepisami.

Załącznikami do JEDZ były m.in. kopie porozumienia trójstronnego, regulaminu zapobiegania porozumieniom ograniczającym konkurencję wraz z uchwałą zarządu, instrukcji obiegu korespondencji wraz z uchwałą zarządu,

potwierdzenia zmiany hasła do poczty elektronicznej, numeru kontaktowego oraz danych na platformie zakupowej, odwołania prokury, umowy najmu nieruchomości, zaświadczenia o przeprowadzonym szkoleniu i wyciągu z umowy z kancelarią adwokacką.

W informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z 26 maja 2026 r. dotyczącej Powtórnego Postępowania wskazano, że oferta złożona wspólnie przez AJW Wardex sp. z o.o. i Autostrada Mazowiecka sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 oraz art. 111 pkt 4 Pzp. Negatywnie oceniono dokonaną przez tych wykonawców próbę samooczyszczenia, gdyż w szczególności wykonawcy stwierdzili, że po stronie zamawiającego nie powstała szkoda o charakterze majątkowym z uwagi na wykluczenie spółki z postępowania o udzielenie zamówienia i odrzucenie oferty przez dokonaniem wyboru oferty najkorzystniejszej, więc nie doszło do zawarcia nieważnej umowy ani do udzielenia zamówienia nieuprawnionemu wykonawcy ani zaistnienia uszczerbku w mieniu zamawiającego. Wskazano, że szkoda majątkowa po stronie zamawiającego nastąpiła, a jej źródła upatrywać należy w konieczności podejmowania dodatkowych sił i środków na potrzeby powtórzenia postępowania przetargowego oraz zaangażowania w postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą (sygn. KIO 4219/25), które to były wyłącznym skutkiem uchybienia jakiego dopuścili się ci wykonawcy. Poza tym zamawiający upatrywał szkody również w braku możliwości udzielenia nowego zamówienia publicznego i konieczności takiej reorganizacji pracy dotychczasowych wykonawców, aby usługa będąca przedmiotem zamówienia była świadczona bez przerwy. Zwrócono także uwagę, że podmioty biorące udział w uprzedniej znowie pozostają w dalszym ciągu pod ścisłą kontrolą kapitałową i osobową tych samych osób, a prowadzenie działalności pod tym samym adresem fizycznym oraz utrzymywanie struktury właścicielskiej opartej na najbliższym stopniu pokrewieństwa czyni rozdzielenie struktur deklarowane w warunkach porozumienia pn. „Chiński Mur”, niemożliwym do realnej weryfikacji i egzekucji. W ocenie zamawiającego, przedstawione działania mają charakter wyłącznie formalny, ogólnikowy – a co za tym idzie są jedynie pozorne, a ich zasadniczym celem jest wyłącznie stworzenie podstaw do uznania ich za dowód skutecznego samooczyszczenia, mimo braku realnej skuteczności tych środków.

Zgodnie z wpisami w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych z 29 czerwca 2026 r. beneficjentem rzeczywistym dla Wardex jest Pan S.W., a dla AJW Wardex sp. z o.o. i Autostrada Mazowiecka sp. z o.o. Pani R.W..

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zleciła publikację dwóch ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W ogłoszeniu z 6 maja 2026 r. o numerze 309824-2026 wskazano, że udzielono zamówienia wykonawcom wspólnie ubiegającym się o udzielenie zamówienia: Wardex oraz Słupno Drostar sp. z o.o., a w ogłoszeniu z 1 lipca 2026 r. o numerze 452408-2026 wskazano, że udzielono zamówienia Wardex.

19 czerwca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Wardex jako najkorzystniejszej w zakresie części 2 Postępowania. Drugie miejsce w rankingu ofert przypadło ofercie złożonej przez Odwołującego.

W tomie I rozdział 1 SWZ – Instrukcja dla wykonawców („IDW”) znalazły się m.in. następujące postanowienia:

„(...) 17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Kosztorys ofertowy (Tabele elementów rozliczeniowych dla określonych grup prac (TER) wraz ze zbiorczym zestawieniem kosztów (ZZK) sporządzony na formularzu stanowiącym integralną część SWZ - Tom IV dla części zamówienia na którą jest składana oferta.

17.2. Kosztorys ofertowy, o którym mowa w pkt. 17.1. należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu.

We wszystkich TER, z wyjątkiem TER dot. GR10 Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto pozycji oraz obliczyć wartości razem netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tym formularzu, a następnie zsumować te pozycje - wyliczyć cenę netto łącznie (cena netto dla danej TER).

W TER dot. GR10 należy wykonać obliczenia ceny netto dla poszczególnych TER GR10a, TER GR10b, TER GR10 zgodnie z formułami określonymi w formularzach według przyjętych założeń.

Obliczoną w ten sposób cenę netto dla danej TER należy następnie przenieść do ZZK.

Kosztorys ofertowy – ZZK. ZZK należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu. W formularzu ZZK Wykonawca zsumuje ceny netto odpowiednie dla danego TER otrzymując cenę ofertową netto (PODSUMOWANIE GRUP 1-13). Następnie wyliczyć należy wartość podatku VAT (w wysokości przewidziane ustawowo) i wyliczyć Wartość Brutto danej grupy zamówienia podstawowego.

W arkuszu ZZK znajduje się dodatkowo obliczenie wartości Opcji (dwóch) zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 PPU o łącznej wartości 40% sumy wartości grup 1-13.

Wartość opcji wykonania prac wyszczególnionych w Załączniku nr 15 do Umowy, należy określić jako 20% wartości sumy grup 1-13 określonej w Tabelach Elementów Rozliczeniowych dla zamówienia podstawowego.

W tabeli <<Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1) PPU>> należy określić wartość netto za wykonanie tej opcji, a w tabeli <<Wyliczenie wartości Opcji zgodnie z paragrafem 4 ust. 2 pkt 2) PPU>> należy określić wartość netto za wykonanie tej opcji.

Łączną wartość obejmującą wartość zamówienia podstawowego, wartość opcji należy podać w tabeli <<Łączna wartość zamówienia podstawowego wraz z prawem Opcji określonym w § 4 ust. 2 pkt 1) PPU oraz zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2) PPU>>. W tabeli najpierw należy określić wartość netto (suma pozycji netto zamówienia podstawowego i opcji), następnie wartość podatku VAT oraz wartość brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT).

Wykonawca zobowiązany jest przenieść do Formularza oferty sumę pozycji brutto zamówienia podstawowego i opcji zamieszczonego w Rozdziale 2 IDW, (Formularz 2.1. pkt. 3, stosownie do części, na którą jest składana oferta.

Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w Kosztorysie ofertowym. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Kosztorysu ofertowego.

17.3. Każda cena jednostkowa powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji w przyjętej jednostce czasu/iłości rozliczenia w Kosztorysie ofertowym.”.

W Tomie III SWZ przewidziano Opis Przedmiotu Zamówienia („OPZ”) dla części 1 i 2. Załącznikami nr 4 do OP były Szczegółowe Specyfikacje Techniczne („SST”).

Zgodnie z pkt 5.2 lit. g) SST nr D-09.01.03a „Koszenie traw i usuwanie chwastów”, „realizacja usług przez wykonawcę obejmuje zebranie i wywiezienie (zutylizowanie) skoszonej trawy:

- w obrębie systemów odwodnienia – dla zapewnienia sprawnego ich funkcjonowania;

- w granicach miast i miejscowości wyznaczonych znakami D42/D43 (E17a/E18a) - dla zachowania odpowiedniej estetyki pasa drogowego,

Nie wymaga się zbierania i wywożenia skoszonej trawy na pozostałych obszarach objętych koszeniem.”.

Dokument ten przewiduje zarówno ręczne, jak i mechaniczne koszenie traw. Nie zastrzega obowiązku koszenia ręcznego dla określonych obszarów.

Gotowość została zdefiniowana w SST nr D-66.01.00 „Zimowe utrzymanie dróg krajowych” (dla Grupy Prac 10 TER – Zimowe Utrzymanie Dróg) następująco:

Zgodnie z §11 ust. 3 PPU wykonawca jest zobowiązany do zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia tj. osób tworzących Zespół ds. Utrzymania Dróg oraz osób wykonujących czynności związane z usuwaniem skutków zdarzeń i patrolowaniem dróg (brygady patrolowo-interwencyjne) i dyżurnych ZUD. Powyższy wymóg dotyczy również podwykonawców lub dalszych podwykonawców, za pomocą których będzie realizowany przedmiot umowy, tj. zobowiązani są oni zatrudniać na podstawie stosunku pracy osoby skierowane przez nich do wykonywania w/w czynności. Wykonawca odpowiada za spełnienie powyższego wymogu przez podwykonawców lub dalszych podwykonawców.

6 marca 2026 r. Zamawiający udzielił m.in. następujących odpowiedzi na pytania wykonawców w ramach wyjaśnień treści SWZ:

W zakresie części 1 Postępowania zostały złożone następujące oferty: Z. Urbanowski sp. z o.o. – 110 763 096,69 zł, Wardex – 113 812 584,36 zł, Odwołujące Konsorcjum - 115 433 784,56 zł, Zaberd sp. z o.o. – 118 069 085,87 zł oraz Duna Polska S.A. – 146 258 956,90 zł.

2 kwietnia 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 223 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp wezwał wykonawcę Z. Urbanowski sp. z o.o. do udzielenia wyjaśnień dotyczących treści oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny zamówienia. Zamawiający wskazał, że cena oferty na realizację zamówienia w części 1 jest niższa o 32,21 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług. Zamawiający wezwał do złożenia wyczerpujących i szczegółowych wyjaśnień i informacji, czy oferta wykonawcy w zakresie części 1 uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w Opisie Przedmiotu Zamówienia wraz z załącznikami oraz w PPU, a także wszystkie związane z tym niezbędne do poniesienia koszty.

Zamawiający poprosił o wyjaśnienie czy cena oferty została skalkulowana rzetelnie, czy wykonawca kalkulując cenę jednostkową netto uwzględnił wszystkie czynniki mające wpływ na wartość danej pozycji, w szczególności koszty związane ze stałą gotowością i dyspozycyjnością personelu, koszty związane z dojazdem personelu do miejsca pracy, koszty wyposażenia personelu w odzież ochronną i sprzęt ochrony osobistej oraz koszt przeszkolenia w zakresie BHP i innych obowiązujących przepisów, koszt zapewnienia zastępstwa, narzuty, marżę wykonawcy, a także czy wyliczone ceny uwzględniają wszystkie warunki i wymagania zawarte przez Zamawiającego w SWZ. Zamawiający oczekiwał wskazania wszystkich kosztów jednostkowych, które uwzględnił w cenie jednostkowej wskazanych pozycji, w tym m.in. robocizny, (przyjęty poziom wynagrodzenia pracowników, stawki godzinowej), materiałów, sprzętu, transportu, kosztów zabezpieczenia miejsc prowadzonych prac na drogach krajowych, kosztów pośrednich, poziomu zysku oraz innych, które wykonawca uznał za istotne i konieczne do uwzględnienia i informacji o ewentualnej pomocy publicznej udzielanej na podstawie odrębnych przepisów.

Nadto Zamawiający oczekiwał przedstawienia dowodów, że zaoferowane ceny są realne, opłacalne, rynkowe, rzetelnie skalkulowane i za zaoferowane poszczególne ceny jednostkowe jest w stanie realizować określone prace wymienione w dalszej części pisma. Zamawiający wskazał, że szczegółowe kalkulacje i wyjaśnienia należy przedstawić dla poniższych pozycji TER:

„TER – Grupa prac nr 1 Nawierzchnia

- poz. 1.1 Remont cząstkowy nawierzchni z betonu asfaltowego poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni do 4 cm i ułożenie warstwy betonu asfaltowego o grubości 4 cm
- poz. 9.1 Wyrównanie nawierzchni betonem asfaltowym przy grubości do 3 cm
- poz. 13.1 Wykonanie warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego AC11S o grubości 4 cm - powierzchnia remontu powyżej 250 m²

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, materiałów, robocizny, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru, badań własnych wykonawcy itp.

Czy Wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 1.1 - 83,42 zł netto; poz. 9.1 – 18,73 zł netto; poz. 13.1 – 43,90 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 4 Odwodnienie

- poz. 4.1 Udrożnienie i oczyszczenie przepustów średnica do 80 cm
- poz. 5.1 Oczyszczenie ścieków betonowych, kamiennych, skarpowych i kaskad w ilości 0,05 m³ na 1 mb
- poz. 5.4 Oczyszczenie i udrożnienie studzienki wpustowej
- poz. 7.1 Oczyszczenie separatorów koalescencyjnych wraz z osadnikiem, osadników żwirowych, piaskowników, pompowni, regulatorów przepływu (z utylizacją odpadów ropopochodnych i szlamu)

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, materiałów, robocizny, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru itp.

Czy Wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 4.1 - 22,23 zł netto; poz. 5.1 - 1,63 zł netto; poz. 5.4 - 14,82 zł netto; poz. 7.1 - 345,74 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 5 Chodniki, ścieżki rowerowe

- poz. 1.6 Wymiana / ułożenie obrzeży betonowych
- poz. 2.1 Wykonanie nawierzchni z elementów betonowych (płytki)
- poz. 2.2 Wykonanie nawierzchni z elementów betonowych (kostka)
- poz. 2.8 Przełożenie nawierzchni chodnika wraz z uzupełnieniem podbudowy do 8 cm

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, materiałów, robocizny, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru, badań własnych wykonawcy itp.

Czy Wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 1.6 - 23,46 zł netto; poz. 2.1 - 46,92 zł

netto; poz. 2.2 - 32,93 zł netto; poz. 2.8 - 28,86 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 6 Oznakowanie

- poz. 1.2 Montaż / wymiana znaku pionowego kategorii A,B,C,D,W za wyjątkiem D-39,49 (grupy średniej) z blachy stalowej ocynkowanej (bez słupka) folia kat. II
- poz. 2.2 Wymiana / zamontowanie kompletnych tablic o powierzchni od 0,5 m² do 1,1 m² (z konstrukcją) (materiał zamawiającego)
- poz. 3.6 Wymiana / zamontowanie słupków przeszkodowych (typu U-5c) (pylon aktywny)
- poz. 7.1 Wykonanie / uzupełnienie oznakowania poziomego cienkowarstwowego
- poz. 7.3 Wykonanie / uzupełnienie oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej z mas termoplastycznych
- poz. 7.4 Wykonanie / uzupełnienie oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej z mas chemoutwardzalnych
- poz. 7.6 Usuwanie oznakowania poziomego grubowarstwowego

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, materiałów, robocizny, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru, badań własnych wykonawcy itp.

Czy Wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 1.2 - 187,33 zł netto; poz. 2.2 - 184,20 zł netto; poz. 3.6 - 611,92 zł netto; poz. 7.1 - 6,24 zł netto; poz. 7.3 - 33,96 zł netto; poz. 7.4 - 37,46 zł netto; poz. 7.6 - 24,70 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 7 Urządzenia BRD

- poz. 1.1 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych skrajnej przekładkowej (słupki co 1 m)
- poz. 1.2 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych skrajnej przekładkowej (słupki co 1,33 m)
- poz. 1.3 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych skrajnej przekładkowej (słupki co 2 m)
- poz. 3.1 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych skrajnej bezprzekładkowej (słupki co 1 m)
- poz. 3.2 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych skrajnej bezprzekładkowej (słupki co 1,33 m)
- poz. 4.1 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych dwustronnych dzielących przekładkowych (słupki co 1 m)
- poz. 4.2 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych dwustronnych dzielących przekładkowych (słupki co 1,33 m)
- poz. 4.3 Wymiana / zamontowanie barier ochronnych dwustronnych dzielących przekładkowych (słupki co 2 m)
- poz. 13.1 Wymiana / zamontowanie segmentu ekranu akustycznego (typu zielona ściana)
- poz. 13.3 – Wymiana / zamontowanie segmentu ekranu przeciwośnieniowego (ekrany drewniane)
- poz. 14.1 – Zabezpieczenie pojazdów/zdarzenia na drodze

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, materiałów, robocizny, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru, badań własnych wykonawcy itp.

Czy wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 1.1 - 163,41 zł netto; poz. 1.2 - 142,84 zł netto; poz. 1.3 - 142,70 zł netto; poz. 3.1 - 135,09 zł netto; poz. 3.2 - 118,41 zł netto; poz. 4.1 - 219,28 zł netto; poz. 4.2 - 193,32 zł netto; poz. 4.3 - 177,37 zł netto; poz. 13.1 - 163,36 zł netto; poz. 13.3 - 150,50 zł netto; poz. 14.1 - 41,58 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 8 Estetyka

- poz. 6.1 Utrzymanie parkingów (4 obiektów) o wyposażeniu wg załącznika 1.7a
- poz. 10.1 Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, materiałów, robocizny, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac, nadzoru itp.

Czy Wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 6.1 - 35 700,00 zł netto; poz. 10.1 -

4,75 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 10b Zimowe utrzymanie dróg:

- Lp. 8 Nr drogi S12 Odcinek charakterystyczny w kol. [d] Janów - Srebryszcze

Czynności prowadzone w ramach zimowego utrzymania dróg, Gotowość do ZUD, Odśnieżanie wraz z usuwaniem śliskości

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, robocizny, materiałów, sprzętu, utylizacji, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru.

Czy Wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio:

- Lp. 8 Nr drogi S12 Odcinek charakterystyczny w kol. [d] Janów - Srebryszcze – kol [g] 1 445,64 zł netto;

- Lp. 8 Nr drogi S12 Odcinek charakterystyczny w kol. [d] Janów - Srebryszcze – kol [j] 7 297,04 zł netto;

jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?

TER – Grupa prac nr 11 Zarządzanie Kontraktem - poz. 1.1 Zarządzanie kontraktem:

Proszę o wskazanie wszystkich kosztów jednostkowych, które wykonawca uwzględnił w cenie jednostkowej, w tym m.in. aktualne ceny paliw, robocizny, materiałów, sprzętu, utylizacji, koszty zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac na drodze, nadzoru, koszty dzierżawy, zakupu lub budowy, podatków, opłat utrzymania placów i dróg dojazdowych, opłat eksploatacyjnych itp.

Czy wykonawca za zaoferowaną cenę jednostkową wynoszącą odpowiednio: poz. 1 Zabezpieczanie unieruchomionych pojazdów, zdarzeń drogowych i czynności Zamawiającego [m-c] - 12 000,00 zł netto; poz. 1 Wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo – interwencyjnych [m-c] - 120 000,00 zł netto; poz. 1 Pozostałe czynności brygad patrolowo interwencyjnych i inne koszty GR 11 Zarządzania kontraktem. [m-c] - 21 000,00 zł netto; jest w stanie wykonać przewidziane w stosownej SST czynności?”

Zamawiający zadeklarował, że weźmie również pod uwagę wszelkie inne czynniki wpływające na wysokość ceny oferty, które wskaże wykonawca, jeżeli będą zgodne z prawem oraz nie zakłócają uczciwej konkurencji.

16 kwietnia 2026 r. wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. przedłożył wyjaśnienia. Oświadczył, iż zaoferowana cena łączna oraz wszystkie ceny jednostkowe (w tym ceny wskazane przez Zamawiającego w TER) zostały skalkulowane w sposób rzetelny, w oparciu o realne koszty oraz obiektywne uwarunkowania rynkowe, organizacyjne i techniczne, a jednocześnie zapewniają realną możliwość wykonania zamówienia zgodnie ze wszystkimi wymaganiami SWZ i załączników, w szczególności opisem przedmiotu zamówienia i projektowanymi postanowieniami umowy. Stwierdził, że oferta uwzględnia wszystkie wymagania Zamawiającego wynikające z dokumentacji Postępowania, w tym konieczność zapewnienia odpowiedniego potencjału technicznego, personelu, gotowości operacyjnej oraz ciągłości realizacji świadczenia w całym okresie umowy, a także została obliczona zgodnie z obowiązującymi przepisami (m.in. kodeks pracy). Wskazał, że przyjęty poziom rezerw oraz planowany poziom marży (zysku) czynią ofertę ekonomicznie racjonalną, bezpieczną i opłacalną, bez konieczności finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne.

Wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. zadeklarował m.in., że:

- zaoferowany poziom cen – zarówno globalnie, jak i w pozycjach TER – jest skutkiem racjonalnego modelu organizacyjno-ekonomicznego oraz wieloletniego doświadczenia wykonawcy. Model ten obejmuje w szczególności własny potencjał techniczny i logistyczny, efekt skali działalności i alokację kosztów stałych na wiele kontraktów, korzystne warunki handlowe i rabaty (paliwo, materiały, serwis), optymalizację logistyki i rozmieszczenia zasobów, redukcję ryzyka uruchomieniowego dzięki bieżącej realizacji kontraktów;

- dysponuje rozbudowanym zapleczem sprzętowym i organizacyjnym, co ogranicza potrzebę korzystania z drogiej zasobów zewnętrznych. Część kosztów amortyzacyjnych została poniesiona w latach ubiegłych, a bieżąca eksploatacja sprzętu jest przewidywalna, co pozwala stabilnie kalkulować stawki;

- skala działalności umożliwia rozłożenie kosztów stałych (zaplecze, dyspozytornia, utrzymanie baz, kadra koordynująca, narzędzia IT) na wiele zadań, co obniża koszt jednostkowy. Wpływ na cenę mają też relacje handlowe z dostawcami paliw, części, materiałów i usług serwisowych – potwierdzane załączanymi ofertami;

- posiada zdolność do absorpcji ryzyka realizacyjnego właściwego dla usług całorocznego utrzymania dróg, gdyż dysponuje zasobami sprzętowymi i kadrowymi (także rezerwowymi), a także doświadczeniem w prowadzeniu działań w reżimie gotowości;

- stosuje rozwiązania organizacyjne, które wpływają na koszty (obniżają je) i jednocześnie zwiększają pewność wykonania, m.in.: stały nadzór i koordynację brygad (w tym brygad patrolowo-interwencyjnych), harmonogramowanie i zarządzanie dyżurami, kontrolę gotowości sprzętu, paliwa, materiałów i obsady, procedury zgłoszeń, eskalacji i weryfikacji wykonania prac, wykorzystanie doświadczeń z analogicznych kontraktów w zakresie raportowania, reakcji i dokumentowania czynności;

- zastosowanie ustandaryzowanych procedur ogranicza ryzyko błędów organizacyjnych, redukuje „puste przebiegi” i przestoje, a także zmniejsza koszty wynikające z nieefektywnego planowania. Dzięki temu wykonawca może oferować konkurencyjne ceny bez obniżania jakości;

- posiada doświadczenie w prowadzeniu usług zimowych dla GDDKiA oraz dla innych zarządców dróg, co przekłada się na realną zdolność do dotrzymania wymagań dotyczących: mobilizacji sprzętu i personelu w krótkich oknach czasowych, zapewnienia sprzętu podstawowego oraz rezerwowego, utrzymania i uzupełniania stanów materiałów, sprawnego planowania tras i pracy brygad, zapewnienia ciągłości działań przy intensywnych zjawiskach pogodowych;

- przy realizacji kontraktów zatrudnia pracowników zamieszkujących okolice administrowanych dróg w znacznej mierze potrafi zoptymalizować koszty zatrudnienia a także koszty pracownicze. Zgodnie z tym, iż sprzęt do zimowego utrzymania dróg musi stacjonować we wskazanych miejscach w gotowości, pracownicy pozostają w tym czasie na dyżurze w domu (gotowość bierna) lub wyznaczonym przez Zamawiającego miejscu (gotowość czynna), gotowi są do podjęcia działań natychmiastowych po otrzymaniu sygnału o podjęciu działań zimowego utrzymania. Takie rozwiązanie optymalizuje koszt zatrudnienia;

- na potrzeby szacowania kosztów ZUD uwzględnił pozyskaną ofertę na sól drogową, ofertę na piasek oraz ofertę na paliwo, co pozwoliło mu rzetelnie oszacować całą grupę 10 – zimowe utrzymanie. Ponadto wykonawca wyliczając ceny gotowości do ZUD uwzględnił wszelkie koszty wykonania zamówienia zgodnie z zapisami OPZ i SST;

- część kosztów ma charakter kosztów stałych ponoszonych niezależnie od liczby kontraktów (m.in. zaplecze techniczne, dyspozytornia, narzędzia organizacyjne, część kadry). Z tego względu pozyskanie kolejnego kontraktu nie powoduje proporcjonalnego wzrostu kosztów całkowitych, co umożliwia oferowanie konkurencyjnych stawek przy zachowaniu rentowności;

- w kalkulacji uwzględniono stawki pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, obejmujące zarówno całkowity koszt zatrudnienia pracownika, jak i koszty pracodawcy. W analizie ujęto obowiązkowe składki, dodatki nocne, racjonalne rezerwy na urlopy wypoczynkowe, absencje chorobowe oraz inne koszty organizacyjne takie jak m.in. badania lekarskie, szkolenia. Przyjęta liczba roboczogodzin wynika z doświadczenia wykonawcy w realizacji zadań tożsamyh. Oferta wykonawcy jest zgodna z przepisami Kodeksu pracy oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1242);

- w budżetach projektowych oraz ogólnych planach finansowych uwzględniono rezerwy na możliwe wzrosty kosztów zatrudnienia, w tym wynikające ze zmian płacy minimalnej. Pozwala to na elastyczne dostosowanie się do nowych warunków rynkowych bez wpływu na realizację projektów;

- w umowach zawieranych z podwykonawcami i dostawcami często zawarte są klauzule eskalacyjne, które umożliwiają dostosowanie wynagrodzeń w przypadku wzrostu płacy minimalnej. Dzięki temu możliwe jest utrzymanie stabilności finansowej i operacyjnej projektów;

- korzysta z instrumentów wsparcia w formule pomocy de minimis, przyznawanej za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy. Otrzymane środki obejmują w szczególności dofinansowanie szkoleń pracowników oraz doposażenie stanowisk pracy, co w sposób bezpośredni wpływa na zwiększenie efektywności operacyjnej oraz optymalizację kosztów realizacji zamówienia;

- zatrudnia również pracowników posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, co umożliwia korzystanie z przewidzianych przepisami prawa instrumentów wsparcia finansowego, w szczególności w postaci miesięcznych dofinansowań do wynagrodzeń ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), a także refundacji kosztów związanych z tworzeniem i doposażeniem stanowisk pracy;

- uzyskiwane dofinansowania do wynagrodzeń oraz wsparcie w zakresie wyposażenia stanowisk pracy wpływają na obniżenie jednostkowych kosztów zatrudnienia, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej efektywności realizacji powierzonych zadań. Zatrudnianie pracowników z orzeczeniem nie skutkuje obniżeniem jakości świadczonych usług – wykonawca zapewnia odpowiednią organizację pracy oraz dobór kadr, gwarantujące prawidłową i terminową realizację zamówienia;

- wszystkie osoby, na które Zamawiający nakłada obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, będą zaangażowane do realizacji prac objętych przedmiotowym zadaniem, są lub będą zatrudnione przez wykonawcę na podstawie umowy o pracę;

- stawka godzinowa pracowników zaangażowanych do realizacji zadania została ustalona na podstawie niezbędnego zaangażowania personelu do danego zadania z uwzględnieniem ich czasu pracy przy zadaniu w ujęciu roboczegodziny, a wykonawca uwzględnił niezbędne koszty wymagane przepisami m.in. składkę emerytalną, składkę rentową, koszty Funduszu Pracowniczego oraz odpisy w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych;

- uwzględnił w cenie pełne koszty zapewnienia potencjału technicznego wymaganego w SWZ w całym okresie realizacji umowy, w tym koszty zakupu/najmu, doposażenia, amortyzacji, paliwa, przeglądów, serwisu, napraw i innych opłat eksploatacyjnych. Z uwagi na zawarcie umów na wyłączność dot. ubezpieczenia pojazdów wykonawca posiada preferencyjne stawki, opłaty za ubezpieczenia wszelkich pojazdów;

- w kalkulacji uwzględniono możliwość skierowania do realizacji zamówienia sprzętu, który w związku ze zbliżającym się zakończeniem innych kontraktów (tj. całorocznego utrzymania Rejonu w Przasnyszu, Rejonu w Płońsku) pozostanie czasowo niewykorzystany, w tym sprzęt do ZUD. Pozwala to na wykorzystanie istniejących zasobów bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z angażowaniem podwykonawców lub dokonywaniem nowych zakupów sprzętowych wyłącznie na potrzeby niniejszego zamówienia. Przy realizacji usług ZUD wykonawca zamierza wykorzystać posiadane pługi o szerokości odśnieżania 600 cm to znacznym stopniu pozwoli obniżyć koszty usługi;

- atutem wykonawcy jest również posiadanie przez niego własnej mobilnej wytwórni mas bitumicznych, posiadanie frezarek, własnego sprzętu, w tym specjalistycznego;

- pozyskał oferty współpracy podwykonawczej, stanowiące bufor zasobowy i kosztowy;

- oszacował koszty materiałów w oparciu o doświadczenie z aktualnie realizowanych kontraktów oraz innych kontraktów utrzymaniowych. Część cen wynika z ofert pozyskanych od kontrahentów (przedkładanych w załączeniu), a pozostałe przyjęto na podstawie publikacji SEKOCENBUD. Podstawy kosztów jednostkowych wskazano w kalkulacjach dla właściwych pozycji TER. Stwierdził, że przyjęte koszty materiałowe mają charakter ostrożnościowy; w praktyce możliwe jest uzyskanie cen korzystniejszych z uwagi na efekt skali zakupów i pozycję negocjacyjną wykonawcy;

- w każdej pozycji kosztowej doliczył koszty dodatkowe, takie jak m.in. koszty serwisu, przeglądu technicznego, koszt ładowarki do załadunku soli, rezerwa na kary umowne i inne elementy wynikające bezpośrednio lub pośrednio z SST i OPZ;

- w zakresie pozycji „Zabezpieczanie unieruchomionych pojazdów, zdarzeń drogowych i czynności Zamawiającego” uwzględnił koszty z SST, w tym koszty operacyjne interwencji - paliwo związane z dojazdem na miejsce zdarzenia, czas pracy – robociznę, w tym uwzględniającą zabezpieczenie zdarzenia i/lub unieruchomionego pojazdu, wsparcie służb ratowniczych przy zabezpieczaniu wypadków i kolizji, oznakowanie objazdów, w tym VMS, doraźne oznakowanie i zabezpieczenie zagrożeń, wprowadzenie czasowej organizacji ruchu, usuwanie elementów po kolizji (części pojazdów, zanieczyszczeń, neutralizację substancji ropopochodnych, uprzątniecie pasa drogowego, udział w odbiorze pasa drogowego po akcji. W pozycji wykonawca uwzględnił również wszystkie koszty zabezpieczenia czynności Zamawiającego, w tym zabezpieczenie przeglądów, pomiarów i kontroli, oznakowanie i organizacja ruchu na czas prac Zamawiającego. Wskazał, że koszty te zostały skalkulowane w oparciu o doświadczenie w realizacji analogicznych kontraktów, a cena za ww pozycję jest najwyższą w stosunku do pozostałych ofert, co jednoznacznie potwierdza rzetelną kalkulację pozycji, która została również przedstawiona w kalkulacji własnej wykonawcy do wyjaśnień;

- w grupie 11 Zarządzanie kontraktem pozycji 1.1 Wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo- interwencyjnych wskazał, że musi zorganizować 6 brygad patrolowo-interwencyjnych (po 2 na każdy Obwód Drogowy). Brygada patrolowo-interwencyjna to minimum 2 osobowy zespół pracowników przeszkolonych do kierowania ruchem (posiadających stosowne zaświadczenie), gotowych do podjęcia prac związanych z patrolowaniem dróg oraz prowadzeniem prac zabezpieczających i drobnych prac naprawczych. Przez „całodobową dyspozycyjność” należy rozumieć gotowość do podjęcia działań patrolowo-interwencyjnych na drodze w przypadku wystąpienia takiej konieczności, a także na każde

wezwanie Zamawiającego, przez całą dobę 7 dni w tygodniu (w tym również w dni wolne od pracy), a pracownicy brygad winni przebywać w miejscach, z których dostęp do każdego miejsca na drogach będących w utrzymaniu będzie możliwy w określonych terminach. Przyjął, iż pracownicy brygad nie muszą stacjonować bezpośrednio na Obwodach Drogowych, a mogą pozostawać w tym czasie w domu, w dyżurze. Dyżur, w którym pracownik odbywał dyżur w domu i nie świadczył pracy, nie jest wliczany do czasu pracy, i w takim przypadku pracownikowi nie przysługuje czas wolny lub wynagrodzenie co wynika z art. 151⁵ § 3 Kodeksu pracy. Do wykonywania prac przy poszczególnych kontraktach zatrudnia lokalnych pracowników bądź też mających swoje aktualne miejsce zamieszkania przy miejscu wykonywania kontraktu, co według sprawdzonej metody pozwala im na swobodne pełnienie dyżuru w domu - zapewniając dyspozycyjność;

- przedstawił wyliczenia opierające się na zatrudnieniu 36 pracowników na ½ etatu dla wszystkich 6 brygad patrolowo-interwencyjnych przy miesięcznym koszcie objazdów 2 362,50 zł netto i 13 500 km średnio do przejechania przez brygadę w miesiącu, przy spalaniu na poziomie 7l/100 km. Koszt roczny ubezpieczenia 1 auta brygad to 500 zł. Na bieżące wyposażenie brygad przyjął koszt miesięczny 1 000 zł, a z uwagi na kończące się, obsługiwane kontrakty całorocznego utrzymania dróg oraz poczynione przy nich zakupy zapasów wyposażenia brygad, koszt zakupu nowego wyposażenia będzie nieznaczący. Wskazał, że posiada na stanie komplety pełnego wyposażenia, w tym mobilne przyczepy zamykające U-26, mobilne znaki o zmiennej treści, elementy energochłonne;

- posiada na stanie niewykorzystywane obecnie auta, zasilane na gaz LPG. Zostały one zakupione kilka lat temu i w pełni amortyzowane, więc nie musiał skalkulować ich zakupu w ofercie, uwzględnił jedynie ich ubezpieczenie i pozostałe koszty eksploatacyjne;

- pozostałe koszty, w tym związane z częściami eksploatacyjnymi w autach, oszacował na 800 zł miesięcznie, zaś zysk netto z tej pozycji oszacował na 9,86 zł miesięcznie;

- w zakresie pozycji Pozostałe czynności brygad patrolowo interwencyjnych i inne koszty Gr. 11 – zarządzanie kontraktem przedstawił kalkulację własną i wskazał, że zaoferowana przez niego cena jest najwyższą ceną zaoferowaną przez wszystkich wykonawców.

Do wyjaśnień załączono m.in. kalkulację własną wykonawcy, oferty podwykonawcze Romil sp. z o.o., Rector sp. z o.o. i Dawida Kubicy, dwie oferty na paliwo potwierdzające rabat w wysokości 2 %, ofertę Olan Południe sp. z o.o. na sól (247 zł netto/t), ofertę Rector sp. z o.o. na piasek (10 zł netto/t), oświadczenie dotyczące rezygnacji pracowników z Pracowniczych Planów Kapitałowych oraz listę przypadków pomocy publicznej.

Kalkulacja własna wykonawcy Z. Urbanowski sp. z o.o. została sporządzona dla pozycji, o których wyjaśnienie zwrócił się Zamawiający, z uwzględnieniem podziału na robociznę, sprzęt, materiał, koszty pośrednie i zysk, przy czym w odniesieniu do pozycji z Grupy Prac nr 10b – Zimowe utrzymanie dróg przedstawiono kalkulację także z podziałem na „Gotowość do ZUD” (jednostkowy koszt robocizny, jednostkowe koszty pośrednie, zysk w odcinku na dobę) oraz „Odśnieżanie wraz z usuwaniem śliskości (jednostkowy koszt soli, jednostkowy koszt paliwa, jednostkowy koszt robocizny, jednostkowe koszty pośrednie i zysk w odcinku na dobę).

Pismem z 27 kwietnia 2026 r. Zamawiający po analizie udzielonych odpowiedzi wezwał wykonawcę Z. Urbanowski sp. z o.o. do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących:

1. Przyjętej kalkulacji cen jednostkowych dla Grupy TER 1 Nawierzchnia:

Wykonawca w poz. 1.1 wskazał cenę 83,42 zł/m² - wykonanie remontu częściowego nawierzchni betonem asfaltowym, obejmującego frezowanie, skropienie oraz ułożenie warstwy.

Jednocześnie ceny frezowania poz. 7.1 (5,57 zł/m²) oraz skropienia poz. 19.1 (1,47 zł/m²) stanowią łącznie 7,04 zł/m². Z tego wynika, że koszt wbudowania mieszanki mma wynosi: 83,42 zł/m² - 7,04 zł/m² = 76,38 7,04 zł/m²

- prosimy o wyjaśnienie jaka część ceny stanowi koszt ułożenia warstwy ścieralnej,

Biorąc pod uwagę powyższe, cena za remont o powierzchni powyżej 250 m² poz. 13.1 wynosi 43,90 zł/m² nie obejmuje frezowania ani skropienia.

- dlaczego cena ta jest dużo niższa od ceny remontu częściowego w pozycji 1.1, czy przyjęto inne parametry technologiczne?

- czy cena obejmuje wszystkie koszty realizacji robót, w tym transport, przygotowanie podłoża, zagęszczenie oraz organizację robót?

2. W związku z informacją o dysponowaniu mobilną wytwórnią mas bitumicznych prosimy o podanie:

- producenta, typu/modelu, roku produkcji oraz wydajności (t/h) mobilnej wytwórni,
- wskazanie jakie rodzaje mieszanek może produkować
- czy wytwórnia posiada wyposażenie do dozowania dodatków (np. włókien do SMA) i obsługi PMB?
- czy wytwórnia będzie wykorzystana przy realizacji zamówienia oraz czy planowane jest zorganizowanie zaplecza do produkcji MMA na terenie administrowanym przez Rejon w Chełmie?
- czy produkcja MMA będzie spełniała wymagania jakościowe określone w dokumentacji zamówienia?

3. W związku z informacją zawartą w wyjaśnieniach dotyczącą realizacji zamówienia przy wykorzystaniu floty pojazdów zasilanych LPG jako element obniżający koszty, Zamawiający zwraca się z prośbą o wyjaśnienie:

- czy wskazane założenie dotyczące wykorzystania paliwa LPG pozostaje aktualne w świetle aktualnej sytuacji rynkowej (wzrost cen paliw, w tym LPG)?
- w jaki sposób zmiana cen paliw wpływa na kalkulację ceny oferty?
- czy Wykonawca podtrzymuje zaoferowaną cenę oraz zapewnia realizację zamówienia zgodnie z wymaganiami, bez konieczności jej zmiany?

Prosimy o jednoznaczne potwierdzenie, że przyjęte założenia kosztowe są realne i pozwalają na prawidłową realizację zamówienia.

4. W związku z deklaracją, iż pracownicy brygad patrolowo-interwencyjnych będą zatrudnieni na ½ etatu, prosimy o wyjaśnienie jak wykonawca zapewni ciągłość realizacji usług w przypadku zdarzeń wymagających zabezpieczenia (np. wypadek drogowy trwający kilkanaście godzin np. 16h), w szczególności:

- w jaki sposób zostanie zorganizowana praca brygad w ograniczonym wymiarze czasu pracy?
- czy przewidziano rezerwy kadrowe lub system zmianowy?
- czy koszty ewentualnych nadgodzin zostały uwzględnione w kalkulacji ceny?

Prosimy o jednoznaczne wskazanie sposobu zapewnienia realizacji usługi w takich sytuacjach.

5. W związku z faktem, że w odrębnym postępowaniu przetargowym prowadzonym przez GDDKiA Oddział w Lublinie, w przybliżonym okresie czasowym dla Rejonu w Zamościu wykonawca zadeklarował cenę 7,29 zł/100m² za koszenie (Grupa prac nr 8 Estetyka poz. 10.1 Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów), natomiast w postępowaniu dla Rejonu w Chełmie zadeklarował cenę – 4,75 zł/ 100m² (za analogiczną pozycję i podobny zakres), prosimy o wyjaśnienie:

- przyczyn tak istotnej różnicy cen,
- czy sposób/technologie realizacji usługi w obu postępowaniach jest tożsamy/-a?
- czy poziom ceny wynika ze zmiany założeń kosztorysowych lub organizacyjnych?

Prosimy o jednoznaczne wyjaśnienie/ potwierdzenie, że dany asortyment z przedmiotowej grupy prac będzie spełniał wymagania jakościowe określone w dokumentacji zamówienia.

6. Po analizie oferty dotyczącej Grupy prac nr 8 Estetyka poz. 10.1 oraz 10.2, w której Wykonawca zaproponował cenę 4,75 zł/100m² (Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów poz. 10.1), oraz 4,81 zł/100m² (Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów ze zbieraniem trawy po koszeniu poz. 10.2), co oznacza różnicę jedynie 0,06 zł/100m², prosimy o wyjaśnienie:

- czy tak niewielka różnica uwzględnia wszystkie koszty związane ze zbiorem, załadunkiem, transportem i zagospodarowaniem pokosu?

Prosimy również o potwierdzenie, że przedłożona kalkulacja jest kompletna i realna do wykonania.

Pismem z 5 maja 2026 r. wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. wskazał m.in., że:

- kalkulacja ceny jednostkowej w pozycji 1.1 została sporządzona jako kalkulacja kompleksowa, obejmująca pełen zakres czynności technologicznych oraz organizacyjnych niezbędnych do prawidłowej realizacji robót, zgodnie z wymaganiami dokumentacji przetargowej. Cena ta nie stanowi prostego sumowania elementów cząstkowych wskazanych w innych pozycjach kosztorysowych, lecz odzwierciedla przyjęty model realizacyjny, w którym poszczególne składniki kosztowe są

ze sobą powiązane funkcjonalnie i technologicznie. W szczególności należy podkreślić, że koszty frezowania oraz skroplenia, wskazane w odrębnych pozycjach, stanowią jedynie fragment całkowitego procesu technologicznego, zasadniczy udział w cenie stanowią koszty związane z przygotowaniem frontu robót, logistyką, organizacją pracy brygad, zapewnieniem ciągłości dostaw oraz spełnieniem wymagań jakościowych, istotnym elementem jest również koszt wbudowania mieszanki mineralno-asfaltowej wraz z zapewnieniem wymaganych parametrów technicznych i trwałości wykonania. W związku z powyższym, wskazana przez Zamawiającego różnica pomiędzy poszczególnymi pozycjami wynika z odmiennego charakteru kalkulacyjnego tych pozycji i nie może być interpretowana jako brak spójności cenowej;

- różnica w poziomie cen pomiędzy pozycjami 1.1 i 13.1 wynika przede wszystkim z charakteru robót oraz skali ich realizacji. Roboty realizowane na większych powierzchniach umożliwiają zastosowanie bardziej efektywnej organizacji pracy, w tym ograniczenie kosztów mobilizacji sprzętu i załóg, zwiększenie wydajności procesów technologicznych, redukcję strat materiałowych oraz czasowych, optymalizację wykorzystania zasobów sprzętowych i kadrowych. W obu przypadkach przyjęto tożsame założenia technologiczne oraz jakościowe, a różnice cenowe wynikają wyłącznie z efektu skali oraz organizacji robót, a nie z obniżenia standardu wykonania. Wszystkie ceny obejmują pełen zakres kosztów niezbędnych do realizacji robót, w tym transport, przygotowanie podłoża, wbudowanie materiałów, zagęszczenie, organizację robót oraz koszty pośrednie i zysk;

- informacja o dysponowaniu mobilną wytwórnią mas bitumicznych miała charakter informacyjny i odnosiła się do potencjału technicznego oraz doświadczenia spółki. Na etapie przygotowania oferty nie zakładano wykorzystania tej mobilnej wytwórni przy realizacji przedmiotowego zamówienia. Realizacja robót przewidziana jest w oparciu o standardowy model zaopatrzenia w mieszanki mineralno-asfaltowe, zapewniający spełnienie wszystkich wymagań jakościowych określonych w dokumentacji Postępowania. Natomiast zaangażowana na kontrakcie wytwórnia mas bitumicznych będzie w stanie produkować mieszanki zgodne z zapotrzebowaniem Zamawiającego. WMB będzie posiadała dozowanie stabilizatorów i asfaltów modyfikowanych. WMB będzie spełniała normy jakościowe oczekiwane w SST;

- kalkulacja ceny została przygotowana z uwzględnieniem realiów rynkowych oraz możliwych wahań cen paliw. Na etapie kalkulacji przyjęto założenia ostrożnościowe, uwzględniające potencjalne wzrosty cen, a jednocześnie wykorzystano dostępne wykonawcy mechanizmy optymalizacji kosztów, w tym korzystne warunki handlowe wynikające ze skali działalności, długoterminową współpracę z dostawcami paliw, dywersyfikację źródeł zaopatrzenia. Podtrzymano zaoferowaną cenę oraz potwierdzono, iż przyjęte założenia kosztowe są realne i zapewniają prawidłową realizację zamówienia bez konieczności jej zmiany;

- z racji wieloletniego doświadczenia spółki jak i jej zarządu, skalkulowano wystarczającą liczbę godzin i etatów w ramach organizacji pracy brygad patrolowo-interwencyjnych. Przyjęty model organizacyjny zakłada elastyczne zarządzanie czasem pracy pracowników, możliwość pracy w systemie zmianowym, wykorzystanie nadgodzin zgodnie z przepisami prawa pracy, zabezpieczenie odpowiednich rezerw kadrowych. Koszty związane z ewentualnymi nadgodzinami oraz organizacją pracy w sytuacjach nadzwyczajnych zostały uwzględnione w kalkulacji ceny. Przyjęte rozwiązania są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, wymaganiami Zamawiającego oraz doświadczeniem wykonawcy w realizacji analogicznych kontraktów;

- kalkulacja cen każdorazowo opiera się na analizie lokalnych uwarunkowań rynkowych oraz specyfiki danego rejonu. Na poziom cen wpływ mają w szczególności dostępność zasobów sprzętowych i kadrowych, odległości transportowe, lokalne warunki organizacyjne, a w szczególności oferty podwykonawców oraz partnerów handlowych. Różnice cenowe pomiędzy poszczególnymi postępowaniami wynikają z powyższych czynników i nie oznaczają zmiany technologii realizacji usług ani obniżenia standardów jakościowych;

- niewielka różnica pomiędzy pozycjami w zakresie koszenia została skalkulowana w sposób uwzględniający wszystkie niezbędne elementy kosztowe, w tym zbiór i załadunek biomasy, transport, zagospodarowanie materiału. Przyjęty poziom cen wynika z optymalizacji organizacyjnej oraz doświadczenia wykonawcy w realizacji tego typu prac, w szczególności w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów sprzętowych i kadrowych. Podtrzymano wcześniejsze stanowisko, iż przedłożona wcześniej kalkulacja ceny oferty jest kompletna, spójna i uwzględnia wszystkie koszty niezbędne do realizacji zamówienia, przyjęte założenia są realne i oparte na doświadczeniu oraz aktualnych warunkach rynkowych, zaoferowana cena umożliwi wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego (w tym OPZ i SST) oraz obowiązującymi przepisami prawa.

19 czerwca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w zakresie części 1 Postępowania. Drugie miejsce w rankingu ofert przypadło ofercie złożonej przez Wardex, a trzecie miejsce – ofercie Odwołującego Konsorcjum.

Z treści odpisu pełnego Rector sp. z o.o. z Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 10 czerwca 2026 r., który został pobrany przez Odwołujące Konsorcjum na mocy art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869, z późn. zm.), wynika, że Z.U. został ujawniony jako wspólnik 22 września 2017 r. oraz wykreślony 30 stycznia 2018 r. (90 udziałów), K.U. została ujawniona jako wspólniczka 22 września 2017 r. oraz wykreślona 10 marca 2025 r., a E.A. została ujawniona jako wspólniczka 30 stycznia 2018 r. i pozostaje nią do dnia sporządzenia wydruku.

Z treści odpisu pełnego Romil sp. z o.o. z Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 10 czerwca 2026 r., który został pobrany przez Odwołujące Konsorcjum na mocy art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869, z późn. zm.), wynika, że Z.U., K.U., E.A. ani T.A. nigdy nie zostali ujawnieni jako wspólnicy, członkowie zarządu ani prokurenci tej spółki.

Z treści wyciągu z faktury nr FVPP/26/94 z 15 marca 2026 r. wynika nabycie przez Z. Urbanowski sp. z o.o. gazu LPG CN 2711 po cenie z rabatem 2,69 zł/l brutto przy wartości podatku od towarów i usług 23 %.

Z treści kopii protokołu odbioru z 12 stycznia 2026 r. sporządzonego pomiędzy Z. Urbanowski sp. z o.o. a Roadpol sp. z o.o. wynika, że wykonano modernizację układu roboczego kosiarki bijakowej poprzez zastosowanie turbiny wspomagającej odbiór skoszonej trawy, zamontowano turbinę napędzaną hydraulicznie z układu hydraulicznego ciągnika umożliwiającą skuteczny transport skoszonej masy roślinnej, wykonano i zamontowano system rur wyrzutowych o regulowanej długości umożliwiający kierowanie skoszonej trawy bezpośrednio na przyczepę transportową, dopasowano układ pracy kosiarki do współpracy z przyczepą przeznaczoną do odbioru i transportu skoszonej trawy i wykonano montaż zaczepu do przyczepy przeznaczonej do transportu skoszonej trawy o pojemności skrzyni 10 m³.

Z treści kopii instrukcji obsługi kosiarki bijakowej tylna-bocznej na pantografie Kangu 220 – 2,20 m sporządzonej przez SaMASZ sp. z o.o. wynika, że wydajność robocza kosiarki to 2,2 ha/h.

Z treści kopii pisma Z. Urbanowski sp. z o.o. do M.W. (Firma Handlowa „MIX-BUD”) z 25 lutego 2026 r. wynika, że Z. Urbanowski sp. z o.o. zwrócił się z prośbą o wyrażenie zgody na przyjęcie zwrotu materiałów zakupionych u adresata z uwagi na brak konieczności wykorzystania ich podczas realizacji inwestycji. Materiały nie zostały odebrane z magazynu. Wśród materiałów wymieniono m.in. 23,75 tony zaprawy naprawczej weber PCC II/III.

Z treści kopii pisma M.W. (Firma Handlowa „MIX-BUD”) do Z. Urbanowski sp. z o.o. z 27 lutego 2026 r. wynika, że wyraził on zgodę na wydłużenie terminu odbioru m.in. 23,75 tony zaprawy naprawczej weber PCC II/III do 48 miesięcy od dnia wystawienia pisma.

Izba zważyła, co następuje.

KIO 3136/26:

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty, proporcjonalny i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp stanowi, że z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę, jeżeli zamawiający może stwierdzić, na podstawie wiarygodnych przesłanek, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji, w szczególności jeżeli należąc do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, złożyli odrębne oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, chyba że wykażą, że przygotowali te oferty lub wnioski niezależnie od siebie.

Stosownie do art. 111 pkt 4 Pzp wykluczenie wykonawcy następuje w przypadkach, o których mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5, art. 109 ust. 1 pkt 4, 5, 7 i 9, na okres 3 lat od zaistnienia zdarzenia będącego podstawą wykluczenia.

Art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania.

Z uzasadnienia prawomocnego wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 listopada 2025 r., sygn. akt KIO 4219/25 wynika, że Wardex zawarł w Pierwotnym Postępowaniu z innymi wykonawcami porozumienie ograniczające konkurencję. Polegało ono na uzgodnieniu działań tych podmiotów w taki sposób, aby ich oferty ze sobą nie konkurowały.

Prowadziło ono do obejścia ustanowionego przez Zamawiającego warunku, że wykonawca może złożyć ofertę jedynie na 1 część zamówienia. Jego celem był podział przedmiotu zamówienia (poszczególnych części w ramach Pierwotnego Postępowania) pomiędzy podmioty, które zawarły porozumienie.

Wardex dodatkowo potwierdził zaistnienie wobec siebie takich okoliczności poprzez złożenie formularza JEDZ o określonej treści oraz dokumentów mających potwierdzać dokonane przezeń czynności, o których mowa w art. 110 ust. 2 Pzp, w celu wykazania swojej rzetelności.

Celem wprowadzenia art. 111 pkt 4 Pzp było zapobieżenie udzielania zamówień publicznych wykonawcom, którzy okazali się nierzetelni, w tym m.in. poprzez naruszenie prawa konkurencji. Jeśli zatem w prawomocnym wyroku Krajowej Izby Odwoławczej stwierdzono zawarcie przez wykonawcę porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, to należy uznać, że materialna podstawa wykluczenia wykonawcy już zaistniała.

Prawomocny wyrok Krajowej Izby Odwoławczej stwierdzający zaistnienie przesłanki wykluczenia wykonawcy, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp, stanowi podstawę wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Pzp wykonawca nie podlega wykluczeniu w okolicznościach określonych w art. 108 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 lub art. 109 ust. 1 pkt 2-5 i 7-10, jeżeli udowodni zamawiającemu, że spełnił łącznie następujące przesłanki:

1) naprawił lub zobowiązał się do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem, w tym poprzez zadośćuczynienie pieniężne;

2) wyczerpująco wyjaśnił fakty i okoliczności związane z przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem oraz spowodowanymi przez nie szkodami, aktywnie współpracując odpowiednio z właściwymi organami, w tym organami ścigania, lub zamawiającym;

3) podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszym przestępstwom, wykroczeniom lub nieprawidłowemu postępowaniu, w szczególności:

a) zerwał wszelkie powiązania z osobami lub podmiotami odpowiedzialnymi za nieprawidłowe postępowanie wykonawcy,

b) zreorganizował personel,

c) wdrożył system sprawozdawczości i kontroli,

d) utworzył struktury audytu wewnętrznego do monitorowania przestrzegania przepisów, wewnętrznych regulacji lub standardów,

e) wprowadził wewnętrzne regulacje dotyczące odpowiedzialności i odszkodowań za nieprzestrzeganie przepisów, wewnętrznych regulacji lub standardów.

Zgodnie z art. 110 ust. 3 Pzp zamawiający ocenia, czy podjęte przez wykonawcę czynności, o których mowa w ust. 2, są wystarczające do wykazania jego rzetelności, uwzględniając wagę i szczególne okoliczności czynu wykonawcy. Jeżeli podjęte przez wykonawcę czynności, o których mowa w ust. 2, nie są wystarczające do wykazania jego rzetelności, zamawiający wyklucza wykonawcę.

Skorzystanie z instytucji uregulowanej w art. 110 ust. 2 Pzp stanowi uprawnienie wykonawcy, do którego to podmiotu należy inicjatywa w zakresie udowodnienia zamawiającemu, że spełnił przesłanki określone w tym przepisie, pozwalające zamawiającemu na odstąpienie od zastosowania sankcji wykluczenia z postępowania. Obowiązkiem zamawiającego jest jedynie dokonanie oceny przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień i dowodów (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 27 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 88/23).

W ocenie Izby, działania podjęte przez wykonawcę Wardex nie są wystarczające do wykazania jego rzetelności w świetle ustaleń zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp.

Art. 110 ust. 2 Pzp przewiduje w sposób literalny, że dla skutecznego samooczyszczenia wykonawcy konieczne jest łącznie spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w pkt 1-3 tego przepisu.

Dla wykazania skuteczności samooczyszczenia wykonawca musi przedsięwziąć niezbędne środki zmierzające do usunięcia skutków zdarzenia stanowiącego podstawę wykluczenia w tym postępowaniu oraz wdrożyć środki zapobiegające wystąpieniu takich zdarzeń w przyszłości i wykazać ich podjęcie w kolejnym postępowaniu (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 marca 2022 r., sygn. akt KIO 506/22).

Zawiązanie porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji jest przewinieniem o wysokim stopniu szkodliwości. Takie postępowanie jest sprzeczne z prawem i dobrymi obyczajami oraz w sposób oczywisty narusza interes nie tylko innych wykonawców, ale i zamawiającego. Jest on bowiem wówczas zmuszony do podejmowania dodatkowych czynności, a w konsekwencji ucieść może także interes związany ze sprawnym zawarciem umowy i wykonaniem zamówienia.

Dokument samooczyszczenia Wardex nie zawiera informacji na temat naprawienia lub zobowiązania się do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem, w tym poprzez zadośćuczynienie pieniężne, tj. nie odnosi się do przesłanki z art. 110 ust. 2 pkt 1 Pzp.

Poprzez brak odniesienia się w samooczyszczeniu do przesłanki z art. 110 ust. 2 pkt 1 Pzp Wardex pozbawił Zamawiającego możliwości oceny, czy jego samooczyszczenie jest w tym zakresie skuteczne. Nie dostarczono bowiem Zamawiającemu żadnej wiedzy, która mogłaby być istotna dla przeprowadzenia analizy, o której mowa w art. 110 ust. 3 Pzp.

Nie był trafny argument, że nie wykazano faktu powstania szkody wyrządzonej nieprawidłowym postępowaniem Wardex. Z treści informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z 26 maja 2026 r. w Powtórzonym Postępowaniu podpisanej przez Dyrektora Oddziału w Warszawie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wynikało, że powstała szkoda majątkowa, a jej źródła upatrywać należy w konieczności podejmowania dodatkowych sił i środków na potrzeby powtórzenia postępowania przetargowego oraz zaangażowania w postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą (sygn. KIO 4219/25), które to były wyłącznym skutkiem zawarcia porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, a nadto w związku z brakiem możliwości udzielenia nowego zamówienia publicznego i koniecznością takiej reorganizacji pracy dotychczasowych wykonawców, aby usługa będąca przedmiotem zamówienia była świadczona bez przerwy.

Przepisy Pzp nakładają na wykonawcę, który chce dokonać skutecznego samooczyszczenia, obowiązek naprawienia lub zobowiązania się do naprawienia szkody. Ciężar wykazania spełnienia przesłanek spoczywa na wykonawcy dokonującym samooczyszczenia. Jeśli zatem zamawiający dotknięty niewłaściwym postępowaniem wykonawcy deklaruje powstanie szkody, to ów wykonawca – sprawca deliktu dla skutecznego samooczyszczenia nie może takiego faktu zbyć milczeniem.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Pzp do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy Pzp nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795) należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Wykonawcę obowiązywał więc podwyższony standard staranności przy czynnościach dokonywanych w Postępowaniu.

W ocenie Izby wykonawca Wardex jako doświadczony wykonawca winien był antycypować możliwość stwierdzenia powstania przez zamawiającego w Pierwszym Postępowaniu szkody związanej z koniecznością powtórzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Nie ulega żadnej wątpliwości, że istnieje adekwatny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy niewłaściwym postępowaniem wykonawcy objawiającym się stwierdzeniem zawiązania porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji a koniecznością powtórzenia postępowania o udzielenie zamówienia w związku z wykluczeniem wykonawcy na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp.

Mając także na względzie zasadę logiki i doświadczenia życiowego, działania podejmowane przez podmiot publiczny w celu wyliczenia wysokości szkody mogą nie zostać zakończone w krótkim okresie ze względu na ich złożoność. Nie zwalnia to jednak wykonawcy - sprawcy deliktu z odpowiedzialności odszkodowawczej. Sam fakt, iż do tej pory nie otrzymał wezwania do zapłaty nie ma przesądzającego znaczenia.

Izba podziela także pogląd, że zobowiązanie do naprawienia szkody na gruncie art. 110 ust. 2 pkt 1 Pzp ma

również charakter przyszły. Wykonawca nie mógł więc kategorycznie stwierdzić, że szkoda nie zaistniała, ponieważ deklaracja taka jest wyłącznie odzwierciedleniem jego stanu wiedzy, nie zaś obiektywnym faktem (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 lipca 2026 r., sygn. akt KIO 2715/26).

W konsekwencji Izba doszła do przekonania, że uczestnik postępowania nie wykazał spełnienia przesłanki wynikającej z art. 110 ust. 2 pkt 1 Pzp.

W podobny sposób Izba oceniła spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp. Wyczerpujące przedstawienie faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym działaniem wykonawcy jest niezbędne, gdyż mogą one mieć kluczowe znaczenie dla decyzji podejmowanych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Wszelkie braki w tym zakresie winny mieć negatywny wpływ na ocenę skuteczności samooczyszczenia.

Słownikowe znaczenie słowa „wyczerpujący” wskazuje na „wszechstronne, szczegółowe przedstawienie zagadnienia”. Lektura oświadczenia złożonego przez uczestnika postępowania nie pozwala na stwierdzenie, że ów wykonawca wyczerpująco wyjaśnił fakty i okoliczności związane ze swoim nieprawidłowym postępowaniem.

Nie wiadomo, jak doszło do błędnej oceny ryzyka regulacyjnego i przyjęcia założeń praktycznych, które zostały zinterpretowane jako mogące prowadzić do wypaczenia mechanizmu konkurencji. Brak jest informacji o osobach odpowiedzialnych za ten obszar działalności. Nie wyjaśniono na jakim szczeblu utrwaliło się przekonanie, że uzgodnienie działań kilku podmiotów w taki sposób, aby ich oferty ze sobą nie konkurowały, w celu obejścia zakazu, jest prawidłowe. Wskazanie na „podmioty funkcjonujące w segmencie” nie jest konkretne i nie daje odpowiedzi na to pytanie. Nie wyklarowano powodów, dla których spółki, które „nie ofertują krzyżowo na regiony”, w tym przypadku przyjęły takie założenie, i to „w dobrej wierze”.

Tak ogólnie sformułowany opis faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym działaniem wykonawcy nie pozwalał Zamawiającemu na ocenę wagi i okoliczności naruszeń, a w konsekwencji także oceny czy działania, które przedsięwziął wykonawca, rzeczywiście prowadzą do przywrócenia mu przymiotu rzetelności. Braki w tym zakresie wpływają w sposób istotny na możliwość oceny całości czynności podjętych przez wykonawcę Wardex jako wystarczających do wykazania jego rzetelności.

Należy także zgodzić się z Odwołującym, że z treści oświadczenia uczestnika postępowania nie wynika utożsamienie stwierdzonego wobec niego naruszenia z zawarciem porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, lecz z istnieniem określonych okoliczności organizacyjnych, które jego zdaniem mogły zostać zinterpretowane jako przesłanka takiego porozumienia.

W konsekwencji Izba doszła do przekonania, że uczestnik postępowania nie wykazał spełnienia przesłanki wynikającej z art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp.

W orzecznictwie wskazuje się, że obowiązkiem zamawiającego jest dokonanie oceny czynności wykonawcy podjętych w procedurze samooczyszczenia przez pryzmat tego czy są one wystarczające do wykazania jego rzetelności, co wynika z art. 110 ust. 3 Pzp. Z kolei mając na uwadze zindywidualizowany charakter postępowania w tej sprawie, katalog działań, które wymienione zostały w tym przepisie także winny być dostosowane do określonych naruszeń, gdyż to rodzaj naruszenia determinuje bezpośrednio to jakie działania będą przez wykonawcę podejmowane (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 357/25).

W ocenie Izby, występujące w art. 110 ust. 2 pkt 3 Pzp wyrażenie „w szczególności” należy rozumieć jako „szczególnie” czy „zwłaszcza”, a nie „wyłącznie w tym zakresie”. Oznacza to, że również wykonawca powinien rozważyć, czy zastosowanie działań wymienionych w tym przepisie – w świetle stwierdzonych naruszeń - będzie wystarczające dla zapobiegania dalszym przewinieniom. W określonych sytuacjach nie powinien ograniczać się wyłącznie do działań wymienionych w katalogu ustawowym.

Braki dokumentu samooczyszczenia Wardex w zakresie wyczerpującego przedstawienia faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym działaniem wykonawcy uniemożliwiają prawidłową ocenę całości czynności podjętych przez wykonawcę Wardex jako wystarczających do wykazania jego rzetelności.

Nie miało także znaczenia, że zamawiający w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia pozytywnie ocenili samooczyszczenie Wardex. Izba orzeka w granicach zarzutów odwołania, które dotyczyły wyłącznie Postępowania. Z tego powodu nie może wziąć takich okoliczności pod uwagę ani nie może wypowiedzieć się na temat słuszności działań

zamawiających w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia.

Oznacza to, że samooczyszczenie Wardex nie może zostać uznane za skuteczne, gdyż wykonawca ten nie wykazał łącznego spełnienia przesłanek wskazanych w art. 110 ust. 2 pkt 1-3 Pzp. W konsekwencji Izba doszła do przekonania, że wykonawca Wardex nie podjął czynności wystarczających do wykazania jego rzetelności, co prowadzi do obowiązku wykluczenia go z Postępowania.

Wybór oferty wykonawcy podlegającego wykluczeniu z Postępowania jako najkorzystniejszej prowadzi do stwierdzenia zasadności zarzutu odwołania.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców.

Wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia rozumianego jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

W niniejszej sprawie naruszenia przepisów Pzp przez Zamawiającego miały wpływ na wynik Postępowania, gdyż doszło do wyboru oferty uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej, a która to oferta powinna zostać odrzucona z uwagi na jej złożenie przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z Postępowania.

W konsekwencji Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert oraz odrzucenie oferty złożonej przez wykonawcę Wardex sp. z o.o. jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z Postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 111 pkt 4 w zw. z art. 110 ust. 3 Pzp.

Zgodnie z art. 575 Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Odwołanie zostało uwzględnione, a zatem Odwołujący okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 w zw. z § 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. z 2020 r. poz. 2437).

Na koszty postępowania odwoławczego składał się wpis uiszczony przez Odwołującego (15 000 zł). W konsekwencji Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 15 000 złotych.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

KIO 3160/26:

Zgodnie z art. 531 Pzp przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie.

Izba pominęła dowody z kosztorysów wykonawców Abramss sp. z o.o., Z. Urbanowski sp. z o.o. i Z.U. przygotowanych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie dla rejonów: Kraśnik, Puławy i Zamość, a także dowody z kosztorysów wykonawcy Budia-Standard sp. z o.o. przygotowane w ramach postępowań o udzielenie zamówienia prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad dla rejonów: Puławy, Wieluń i Sieradz, gdyż z dokumentów tych nie wynika żaden fakt mający istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wymagania zamawiającego oraz inne okoliczności istotne dla sporządzenia kosztorysu w odrębnym postępowaniu o udzielenie zamówienia mogą istotnie różnić się od wymagań i okoliczności w Postępowaniu. Nie można w prosty sposób wysnuwać wniosków na podstawie wysokości oferowanych cen w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia. Oferty składane są bowiem z uwzględnieniem m.in. terminów wykonania, miejsc spełnienia świadczenia, możliwości realizacyjnych oraz uzyskanych na danym moment ofert potencjalnych usługodawców i dostawców. Rzeczywistość prowadzenia działalności gospodarczej zaś udowadnia, że te okoliczności podlegają licznym i

nieustającym zmianom, co ma oczywisty wpływ na wysokość oferowanych cen.

Izba pominęła dowód z zawiadomienia z 2 lipca 2020 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej w części V postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku (znak: O.B.I.D – 3.2413.4.2020), gdyż nie wynikał z niego żaden fakt mający istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, ani nawet fakt określony tezą dowodową. Wybór oferty złożonej przez Abramss sp. z o.o. w postępowaniu o udzielenie zamówienia sprzed 6 lat w żaden sposób nie dowodzi istnienia rzekomych powiązań osobowych i adresowych między Z.U., T.A., E.A. i K.U. ani potwierdzenia przez Izbę i Sąd Okręgowy występujących powiązań.

Izba pominęła dowód z wydruku treści wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt KIO 1640/21 wraz z uzasadnieniem oraz wydruku treści wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 99/21, gdyż nie wynikał z nich żaden fakt mający istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Dowody ani określona teza dowodowa nie zostały powiązane z żadnym zarzutem sformułowanym w petitum odwołania. Nadto dowody odnoszące się do zdarzeń sprzed 5 lat nie mogą mieć istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy ze względu na znaczny upływ czasu. Okoliczności faktyczne i prawne niegdyśszych postępowań, chociażby ze względu na długość okresów wykluczenia z Pzp, nie mają wpływu na fakty mające znaczenie w Postępowaniu.

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty, proporcjonalny i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Stosownie do art. 223 ust. 1 Pzp w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187 Pzp, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

Art. 224 ust. 1 Pzp stanowi, że jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 Pzp, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Z kolei zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 2 Pzp w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp.

Stosownie do treści art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp 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.

Wyjaśnienia składane przez wykonawcę powinny być interpretowane w kontekście sposobu zredagowania wezwania przez zamawiającego. W niniejszej sprawie wezwanie Zamawiającego było dość rozbudowane i odnosiło się do wybranych aspektów oferty uczestnika postępowania. Treść wezwania Zamawiającego z 2 kwietnia 2026 r. pozostawiała uczestnikowi postępowania znaczną swobodę przy przedstawieniu wyjaśnień w zakresie części

składowych zaoferowanej ceny. Zamawiającego interesowały konkretne pozycje kosztorysowe, zaś katalog wymienionych przez Zamawiającego składników wpływających na ich wysokość nie był zamknięty. Świadczy o tym w szczególności wielokrotne użycie skrótu „itp.” („i tym podobne”).

W rozpatrywanej sprawie uczestnik postępowania przedłożył obszerne wyjaśnienia poparte licznymi dowodami. Zostały one przygotowane w oparciu o TER z uwzględnieniem dodatkowej tabeli przedstawiającej informacje o kosztach związanych z robocizną, materiałami, kosztami pośrednimi i zyskiem. W ocenie Izby, wyjaśnienia uczestnika postępowania w sposób adekwatny odnosiły się do kwestii podniesionych przez Zamawiającego w wezwaniu z 2 kwietnia 2026 r.

W szczególności uczestnik postępowania potwierdził, że cena uwzględnia wszystkie wymagania Zamawiającego wynikające z dokumentacji Postępowania. Zaprezentował okoliczności, które pozwoliły mu skalkulować poszczególne wartości w sposób wskazany w ofercie. Przedstawił sposób weryfikacji poprawności własnych kalkulacji oraz poparł go załączonymi dowodami. Wbrew twierdzeniom Odwołującego Konsorcjum, wyjaśnienia nie miały charakteru ogólnikowego i zbiorczego, gdyż uczestnik postępowania przedłożył własną kalkulację w odniesieniu do pozycji, których dotyczyło wezwanie Zamawiającego. Nie sposób zatem odmówić wykonawcy Z. Urbanowski sp. z o.o. dotrzymania standardu zapobiegliwości i staranności przy składaniu wyjaśnień.

Nie można czynić wykonawcy Z. Urbanowski sp. z o.o. zarzutu z tego powodu, że przedstawione wyjaśnienia nie uwzględniają szeregu pozycji, których nie dotyczyło wezwanie Zamawiającego, gdyż ów nie żądał szczegółowego odniesienia się do nich (np. Grupa Prac nr 8 poz. 10.2, Grupa Prac nr 12 poz. 10.1).

Oznacza to, że uczestnik postępowania w sposób prawidłowy zastosował się do treści wezwania Zamawiającego.

W konsekwencji zarzut pierwszy odwołania był niezasadny, a odwołanie w tym zakresie podlegało oddaleniu.

W orzecznictwie Izby wskazuje się, że wezwanie do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny może być kierowane przez zamawiającego w stosunku do wykonawcy – w przeciwieństwie do wezwania z art. 128 ust. 1 Pzp - wielokrotnie. Wyjątkiem jest sytuacja, w której złożone wyjaśnienia są na tyle ogólne, że nie podlegają uszczegółowieniu, są nieprzydatne albo niepełne, tzn. w ogóle nie obejmują kwestii, która obowiązkowo podlegała wyjaśnieniu. Innymi słowy, jeżeli wykonawca odpowiedział na wezwanie, lecz jego odpowiedź zrodziła dalsze wątpliwości, które wymagają dodatkowego wyjaśnienia lub uszczegółowienia, wówczas zamawiający ma obowiązek skierowania kolejnego wezwania. Skoro przepisy Pzp nie limitują liczby wezwań o udzielenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny (art. 224 ust. 1 Pzp), zaś obowiązkiem zamawiającego jest weryfikacja, czy z taką rażąco niską ceną nie ma na gruncie oferty, to powinien tę kwestię zbadać. Odrzuceniu bowiem na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp podlega oferta wykonawcy, którego wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Przedwczesnym byłoby takie stwierdzenie, w sytuacjach, gdy wyjaśnienia w zasadzie odpowiadają na wezwanie zamawiającego, lecz w oparciu o ich analizę nasuwa się jeszcze jakaś wątpliwość (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 37/25, KIO 38/25).

Pogląd ten należy w całości podzielić. Istotnym przy tym jest, że oceny wyjaśnień wykonawcy dokonuje zamawiający, a nie jego konkurent w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

W orzecznictwie Izby wskazuje się, że zwroty użyte w art. 224 ust. 1 Pzp „wydaje się” czy „budzą wątpliwości” są nieostre i zostały przez ustawodawcę wprowadzone po to, aby dać zamawiającemu szerokie spektrum działania i aby mógł on korzystać z tej regulacji w sytuacjach, gdy w wyniku badania złożonych ofert czy to cena jako całość, czy też jej składowe, wydają mu się rażąco niskie i nabierze podejrzeń, że za te ceny nie jest możliwa realizacja zamówienia publicznego. Co wymaga w tym miejscu podkreślenia, powyższy przepis kierowany jest do zamawiającego i uzależnia możliwość skierowania takiego wezwania od jego oceny (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 348/25).

Także orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie wyraźnie akcentuje, że niezależnie czy obowiązek złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wynika z inicjatywy zamawiającego, czy z mocy regulacji zawartej w art. 224 ust. 2 Pzp, i tak adresatem wyjaśnień złożonych przez wykonawcę jest zamawiający. To on zatem ocenia czy złożone wyjaśnienia spełniają jego oczekiwania, czy pozwalają prześledzić tok konstruowania oferty i kalkulowania jej ceny, a wreszcie czy uzasadniają one cenę jako pozwalającą wykonać zamówienie właściwy, zgodny z oczekiwaniami zamawiającego (por.

wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 3/24).

Jeśli zatem Zamawiający po lekturze dokumentów złożonych przez Z. Urbanowski sp. z o.o. powziął dalsze wątpliwości, to działaniem zgodnym z prawem było skierowanie dalszego wezwania do wyjaśnień. Ponieważ wyjaśnienia z 16 kwietnia 2026 r. odnosiły się w sposób prawidłowy do wezwania Zamawiającego z 2 kwietnia 2026 r., nie można było odrzucić oferty Z. Urbanowski sp. z o.o. na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Nadto Odwołujące Konsorcjum pomija fakt, że treść wezwania Zamawiającego z 27 kwietnia 2026 r. nie składała się jedynie z żądania potwierdzenia poszczególnych cen, ale także z oczekiwania wyjaśnienia przyczyn przyjęcia określonych założeń kosztowych. Nie sposób zatem uznać, że Zamawiający poprzez wystosowanie kolejnego wezwania do wyjaśnień naruszył art. 224 ust. 1, 5 i 6 lub art. 16 pkt 1–3 Pzp.

W konsekwencji zarzut drugi odwołania był niezasadny, a odwołanie w tym zakresie podlegało oddaleniu.

Przy rozpoznaniu zarzutu trzeciego odwołania warto zwrócić uwagę na fakt, że cena oferty Odwołującego Konsorcjum i 2 innych wykonawców nie odbiegała znacząco od ceny oferty wykonawcy Z. Urbanowski sp. z o.o. Ta okoliczność stoi w sprzeczności z twierdzeniami Odwołującego Konsorcjum o rzekomym rażącym zaniżeniu ceny oferty uczestnika postępowania.

Zdaniem Izby, w niniejszej sprawie Odwołujące Konsorcjum przyjęło szereg założeń, które wynikały z wybiórczej interpretacji treści wyjaśnień złożonych przez Z. Urbanowski sp. z o.o. Następnie zaś dokonało zestawienia tych założeń z oczekiwanymi przez siebie rezultatami i na tej podstawie uznało, że uczestnik postępowania nie sprostą ciężarowi dowodu w zakresie wykazania realności ceny oferty. Taki sposób działania nie mógł zostać zaakceptowany przez Izbę.

Przykładem może być odniesienie do deklaracji uczestnika postępowania, że jego atutem jest również posiadanie własnej mobilnej wytwórni mas bitumicznych. Wykonawca dokonał tu wyliczenia przykładowego sprzętu, jakim dysponuje, zaś Odwołujące Konsorcjum przypisało temu oświadczeniu ogromne znaczenie. Gdy po pytaniu Zamawiającego o sposób wykorzystania mobilnej wytwórni mas bitumicznych wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. zadeklarował, że nie znajdzie ona zastosowania przy realizacji zamówienia, Odwołujące Konsorcjum wywiodło z tego wniosek, że w konsekwencji koszt wykonania pozycji nawierzchniowych (w szczególności poz. 1.1, 9.1, 13.1) pozostał niewyjaśniony.

Tymczasem wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. już w wyjaśnieniach z 5 maja 2026 r. wskazał, że wzmianka o dysponowaniu mobilną wytwórnią mas bitumicznych miała charakter informacyjny i odnosiła się do potencjału technicznego oraz doświadczenia spółki. W ocenie Izby, tak skonstruowany zarzut nie mógł skutecznie podważyć prawidłowości kalkulacji przedstawionej wraz z wyjaśnieniami z 16 kwietnia 2026 r.

W orzecznictwie Izby wskazuje się, że żaden przepis prawa nie nakłada na wykonawcę obowiązku uwzględniania co najmniej minimalnego zysku, chociażby na poziomie 1 %. Zysk wykonawcy nie musi być postrzegany wyłącznie w kategoriach finansowych. Zysk może mieć również wymiar niematerialny, wyrażający się choćby w zdobytym doświadczeniu, jakie wykonawca nabywa poprzez realizację zamówienia, czy też możliwość kontynuowania działalności gospodarczej poprzez uzyskanie zamówienia (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 154/24).

Dowody przedłożone przez uczestnika postępowania w postępowaniu odwoławczym, które nie zostały przez Izbę pominęte, nie mogły mieć przesądzającego charakteru, gdyż to nie na ich podstawie Zamawiający oparł swoją decyzję o uznaniu wyjaśnień złożonych przez wykonawcę Z. Urbanowski sp. z o.o. za wystarczające. Miały one jednak istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy z tego powodu, że dodatkowo potwierdzały one okoliczności, które wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. zadeklarował uprzednio w wyjaśnieniach złożonych Zamawiającemu. Z kolei potrzeba ich powołania wyniknęła z tego powodu, że Odwołujące Konsorcjum konsekwentnie podważało prawidłowość założeń kalkulacyjnych przyjętych przez uczestnika postępowania.

Występowanie różnic w sposobie kalkulacji poszczególnych pozycji kosztorysowych przez wykonawców jest zwykłym zjawiskiem rynkowym. Sposób skonstruowania dokumentacji udostępnionej przez Zamawiającego doprowadził do zaistnienia sytuacji, w której wykonawcy mogli przyjąć różne modele kalkulacji poszczególnych pozycji (których było kilkaset) oraz ich wzajemnego wpływu, a w konsekwencji mogli odmiennie ocenić ryzyko i koszty związane z różnymi elementami zamówienia. Nie oznacza to jednak, że inna wysokość przewidywanych kosztów świadczy o rażąco niskiej cenie.

Uczestnik postępowania słusznie wskazywał, że poszczególne pozycje są objęte różnymi SST, które przewidują zróżnicowaną organizację, charakter i skalę prac. Różnice cen jednostkowych nie są więc wynikiem „przerzucania kosztów” ani niewyjaśnionej manipulacji cenowej, lecz odzwierciedlają obiektywne, narzucone przez Zamawiającego w SWZ różnice dla dwóch odrębnych pozycji kosztorysowych.

Potwierdzeniem tego jest fakt, że cena oferty Odwołującego Konsorcjum nie różniła się znacząco od ceny oferty wykonawcy Z. Urbanowski sp. z o.o., zaś inne, nieprzywoływane w odwołaniu pozycje w ofercie Odwołującego Konsorcjum zostały wycenione znacznie niżej niż w ofercie uczestnika postępowania.

Wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. przedstawił w wyjaśnieniach powody, dla których przyjął określony sposób kalkulacji kosztów dla poszczególnych pozycji. Wyjaśnił okoliczności, które pozwalają mu na ograniczenie kosztów oraz poparł wyjaśnienia dowodami.

Odwołujące Konsorcjum zakwestionowało oferty potencjalnych podwykonawców, w tym poprzez wskazanie, że Romil sp. z o.o. i Rector sp. z o.o. są podmiotami powiązanymi osobowo i kapitałowo z Z.U.. Odwołujące Konsorcjum nie dowiodło jednak, że twierdzenia te odpowiadają prawdzie. W odniesieniu do Romil sp. z o.o. z odpisu pełnego z KRS nie wynika, by podmiot ten był powiązany z Z.U. ani innymi osobami, które wskazano w odwołaniu. Z kolei w odniesieniu do Rector sp. z o.o. należy stwierdzić, że w ostatnich latach doszło do zmian w strukturze właścicielskiej i Z.U. nie jest wspólnikiem, członkiem zarządu ani prokurentem tej spółki.

Jednak nawet gdyby podmioty te były powiązane z uczestnikiem postępowania, to fakt ten nie stanowi samoistnej przesłanki do odmówienia mocy dowodowej złożonym przez nie ofertom. Okoliczność, że nie zawierają one rozbieżności cenotwórczego, ani nie wskazują cen materiałów (prowadnica, słupki, śruby, elementy dystansowe), robocizny, transportu ani kosztu organizacji ruchu, również ich nie dyskredytuje. Odnoszą się one bowiem do konkretnych pozycji z TER zamówienia będącego przedmiotem Postępowania.

Izba mając na względzie zasady logiki i doświadczenia życiowego uwzględniła, że w realiach wolnego rynku w ofertach przekazuje się w szczególności cenę za spełnienie określonego świadczenia, a niekoniecznie wskazuje koszty materiałów jak np. pojedynczego słupka czy śruby.

Nadto należy zwrócić uwagę na fakt, że art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp zawiera domniemanie prawne, z którego wynika, że cena całkowita oferty, wobec której można stwierdzić okoliczności wskazane w przepisie, nosi znamiona ceny rażąco niskiej. Domniemanie to może być obalone przez wykonawcę poprzez złożenie stosownych wyjaśnień. Przepis nie ustanawia natomiast takiego domniemania wobec cen jednostkowych oferty i nie może być wobec nich stosowany nawet w drodze analogii (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28 lipca 2025 r., sygn. akt KIO 2510/25).

Warto także zaznaczyć, że Zamawiający w wezwaniu z 27 kwietnia 2026 r. nie oczekiwał od uczestnika postępowania kolejnej, pogłębionej kalkulacji, lecz potwierdzenia i wyjaśnienia szeregu okoliczności. Sposób udzielenia wyjaśnień z 5 maja 2026 r. odpowiadał treści wezwania Zamawiającego.

W konsekwencji zarzut trzeci był niezasadny, a odwołanie w tym zakresie oddalono.

Art. 95 ust. 1 Pzp stanowi, że zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 4 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Przez niezgodność z warunkami zamówienia należy rozumieć wystąpienie sytuacji, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom. Istotnym jest, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia musi po

pierwsze, być oczywista i niewątpliwa, co oznacza pewność co do niezgodności oferty z jego oczekiwaniami zamawiającego. W orzecznictwie podkreśla się, że stwierdzenie niezgodności oferty z warunkami zamówienia może nastąpić jedynie w oparciu o jasne i niebudzące wątpliwości postanowienia SWZ. Po drugie, odrzucenie oferty nie może nastąpić z błahych, czysto formalnych powodów nie wpływających na treść złożonej oferty. Po trzecie, wskazuje się, że zastosowanie sankcji odrzucenia oferty powinno nastąpić z uwzględnieniem narzędzi wskazanych w art. 223 Pzp, ponieważ jeśli możliwe jest poprawienie przez zamawiającego błędów, jakie zawiera oferta, jej odrzucenie nie może mieć miejsca. Każdorazowo decydują okoliczności danego stanu faktycznego (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 marca 2025 r., sygn. akt KIO 661/25).

W ocenie Izby, przyjęty przez uczestnika postępowania model zapewnienia całodobowej dyspozycyjności brygad patrolowych i interwencyjnych poprzez przebywanie pracowników na dyżurze w domu nie jest niezgodny z warunkami zamówienia. Zamawiający przewidział jedynie obowiązek przebywania pracowników w miejscach, z których dostęp do każdego miejsca na drogach będących w utrzymaniu będzie możliwy w określonych terminach. Nie wyłącza to możliwości zastosowania rozwiązania przedstawionego przez uczestnika postępowania.

Uczestnik postępowania słusznie wskazywał, że okres odbywania przez pracownika dyżuru w domu bez świadczenia pracy nie jest wliczany do czasu pracy i w takim przypadku pracownikowi nie przysługuje czas wolny lub wynagrodzenie, co wynika z art. 151⁵ § 3 KP.

Pojęcia „gotowości biernej ZUD” oraz „gotowości czynnej ZUD” pojawiają się w SST dla Grupy Prac nr 10. Grupa ta jest jednak odrębna od Grupy Prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem, w której przewidziano m.in. utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktem czy czynności brygad patrolowo-interwencyjnych. Zespół ds. Utrzymania Dróg oraz brygady patrolowo-interwencyjne zostały także rozróżnione w §11 ust. 3 PPU.

Wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. w prawidłowy sposób odpowiedział na wezwanie Zamawiającego i przedstawił, jak zamierza zapewnić wystarczającą liczbę pracowników do świadczenia usług całodobowej dyspozycyjności brygad. Nie budziło wątpliwości, że uczestnik postępowania mógł przedstawić koszt związany z pracownikami Zespołu ds. Utrzymania Dróg w wierszu „Utrzymanie Punktu Obsługi Kontraktem (tj. wyposażenie i utrzymanie siedziby POK i OD/OUA, zatrudnienie, wyposażenie i utrzymanie Zespołu ds. Utrzymania dróg, a nie w wierszu „Wyposażenie i utrzymanie brygad patrolowo – interwencyjnych”.

W konsekwencji zarzuty czwarty i piąty były niezasadne, a odwołanie w tym zakresie oddalono.

Jak stanowi art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.n.k. czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców.

Pojęcie „dobre obyczaje” jest pojęciem nieostrym i dopiero w konkretnych sytuacjach można mu przypisać określone treści. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dobre obyczaje nie są normami prawnymi, lecz normami postępowania, podobnie jak zasady współżycia społecznego (...) oraz ustalone zwyczaje (...) które powinny być przestrzegane zarówno przez osoby fizyczne jak i podmioty (jednostki organizacyjne) prowadzące działalność gospodarczą (por. E. Nowińska, M. du Vall, Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Komentarz do art. 3, Warszawa 2013).

Istotnym jest również, aby działanie wykonawcy, stojące w sprzeczności z prawem lub z dobrymi obyczajami, powodowało powstanie stanu zagrożenia, albo naruszenia interesu prawnego osób trzecich - innego przedsiębiorcy, czy zamawiającego, a także winien istnieć związek pomiędzy naruszeniem (powstaniem stanu zagrożenia), a zasługującym na ochronę interesem uczestnika rynku zamówień publicznych (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 kwietnia 2024 r., sygn. akt KIO 802/24).

W orzecznictwie sądów powszechnych wskazuje się, że przepisy ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

mają na celu ochronę rynku, a poprzez to podmiotów biorących w nich udział. Konkurencja zakłada rywalizację, chodzi zatem tylko o takie zachowania, które tę rywalizację zakłócają. Ocena konkretnego zachowania przedsiębiorcy musi następować z uwzględnieniem wpływu tego zachowania na stosunki rynkowe. Stąd niezbędne jest wykazywanie nie tylko naganego postępowania, ale również jego następstw (lub zagrożenie ich powstania) powodujących zakłócenie pracy innego przedsiębiorcy. Fakt nadużycia zasad uczciwej konkurencji wymaga stanowczego i pewnego dowodu, a ciężar tego dowodzenia spoczywa na podmiocie domagającym się ochrony prawnej (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 30 maja 2017 r., sygn. akt V ACa 699/16).

Zgodnie z art. 534 ust. 1 Pzp strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne.

Oznacza to, że w niniejszej sprawie ciężar dowodu w zakresie wykazania spełnienia się przesłanek odrzucenia oferty złożonej przez uczestnika postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp spoczywał na Odwołującym Konsorcjum.

W niniejszej sprawie brak było podstaw do stwierdzenia, że wykonawca Z. Urbanowski sp. z o.o. dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji poprzez rzekome zaoferowanie za wykonanie lokalnych napraw powierzchni konstrukcji betonowej zaprawami typu PCC ceny jednostkowej rażąco zaniżonej względem rzeczywistych kosztów wykonania tej pozycji.

Należy podzielić stanowisko Zamawiającego i uczestnika postępowania, że ceny jednostkowe nie stanowią prostego sumowania poszczególnych składników kosztów, lecz są wynikiem całościowej kalkulacji ekonomicznej obejmującej organizację kontraktu, efekt skali, logistykę, wykorzystanie własnych zasobów, relacje handlowe oraz rozłożenie ryzyka i kosztów pomiędzy poszczególne elementy zamówienia.

Samo zestawienie ceny zaoferowanej w Postępowaniu z cenami podobnych materiałów, które otrzymało Odwołujące Konsorcjum, nie jest wystarczające do udowodnienia słuszności zarzutu. Nie wykazano także, że do zaoferowania takiej ceny jednostkowej doszło w celu eliminacji innych przedsiębiorców, że uczestnik postępowania osiągnął dzięki temu nienależną przewagę konkurencyjną ani że doprowadziło to do zaburzenia wyniku Postępowania. Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, występowanie różnic w sposobie kalkulacji poszczególnych pozycji kosztorysowych przez wykonawców jest zwykłym zjawiskiem rynkowym. Istotnym było również, że pozycja ta miała marginalne znaczenie dla ceny oferty.

Odwołujące Konsorcjum nie wykazało także, że doszło do przesunięcia kosztów pomiędzy pozycjami kosztorysu oraz że dawało to uczestnikowi postępowania wymierną korzyść konkurencyjną. Nie wskazało na żadną z rzekomo zawyżonych pozycji rozliczanych według wolumenu w ofercie uczestnika postępowania.

W konsekwencji zarzut szósty był niezasadny, a odwołanie w tym zakresie oddalono.

W orzecznictwie Izby wskazuje się, że jeśli brak jest przesłanek do zastosowania przez zamawiającego przepisu, który nakłada na niego obowiązek wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, czynność taka jest kwestią całkowicie oceną, suwerenną decyzją zamawiającego, uzależnioną od jego wiedzy i doświadczenia w zakresie kosztów świadczenia podobnych dostaw, usług czy robót budowlanych na danym rynku i w danej sytuacji, jak również wynikającą z wiedzy i doświadczenia samego zamawiającego (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 348/25).

Z kolei w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie wskazuje się, że Krajowa Izba Odwoławcza dokonując w toku postępowania odwoławczego weryfikacji czy zamawiający właściwie ocenił wyjaśnienia złożone przez wykonawcę jako uzasadniające lub nie podaną w ofercie cenę, powinna w sposób właściwy pojmować swoją rolę i nie powinna w tym zakresie zastępować zamawiającego. Rolą Izby jest bowiem jedynie kontrola prawidłowości procesu oceny wyjaśnień jakiego dokonuje zamawiający, a nie zstępowanie go, czy wyręczanie w tym zakresie. Zdaniem Sądu Okręgowego ocena wyjaśnień składanych przez wykonawców dokonywana przez zamawiającego, a tym bardziej przez Izbę nie powinna polegać na szukaniu na siłę luk, niekonsekwencji, czy braków zwłaszcza jeżeli nie mają one większego znaczenia, a wyjaśnienia w swej treści pozwalają dokładnie prześledzić sposób kalkulowania ceny oferty, zweryfikować jej poszczególne części składowe i ocenić czy są one realne, zgodne z obowiązującymi przepisami, zwłaszcza w zakresie minimalnego wynagrodzenia, a w konsekwencji czy pozwalają wykonać zamówienie zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 3/24).

Taką ocenę prawną Izba w niniejszym składzie podziela. W rozpoznawanej sprawie Zamawiający prawidłowo uznał, że złożone wyjaśnienia pozwalają na obalenie domniemania rażąco niskiej ceny. Nie było także wątpliwości uzasadniających skierowanie kolejnego wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

W konsekwencji zarzuty siódmy i ósmy odwołania były niezasadne, a odwołanie w tym zakresie podlegało oddaleniu.

Izba zauważa, że Odwołujące Konsorcjum w uzasadnieniu odwołania przedstawiło także swoje przypuszczenia w odniesieniu do rzekomego naruszenia niewyartykułowanego w *petitum* odwołania. Zwroty takie jak: „w przedmiotowej sprawie mogło dojść do instrumentalnego wykorzystania formalnej, sztucznej odrębności obu spółek w celu zniweczenia gospodarczego i konkurencyjnego znaczenia powyższego ograniczenia”, „na potrzebę wzmożonej ostrożności po stronie Zamawiającego wskazują następujące okoliczności”, czy „takie zachowanie może być rozpatrywane jako działanie sprzeczne z dobrymi obyczajami kupieckimi, zagrażające interesom pozostałych wykonawców oraz Zamawiającego, a tym samym jako czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji” stanowią co najwyżej spekulacje Odwołującego Konsorcjum, lecz w żadnym wypadku nie mogą być ocenione jako wykazanie słuszności zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 u.z.n.k.

Odrzucenie oferty jest najdotkliwszą sankcją dla wykonawcy. Tym bardziej odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp możliwe jest tylko wtedy, gdy zarzut dopuszczenia się przez wykonawcę czynu nieuczciwej konkurencji został udowodniony i uzasadniony, a istnienie jedynie jego podejrzenia jest niewystarczające (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 272/25).

W niniejszej sprawie brak było jakichkolwiek przekonujących dowodów na to, że oferta uczestnika postępowania została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.

Stosownie do art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Odwołujące Konsorcjum nie wykazało, ażeby ocena ofert na podstawie kryteriów określonych w dokumentach zamówienia została dokonana w sposób niezgodny z prawem. Zamawiający prawidłowo uznał, że oferta złożona przez uczestnika postępowania jest zgodna z warunkami zamówienia i podlega ocenie w Postępowaniu. Oferta uczestnika postępowania uzyskała najwyższą liczbę punktów w ramach kryteriów oceny ofert, więc zgodnie z przepisami Pzp została wybrana jako najkorzystniejsza. Jeśli Zamawiający prawidłowo dokonał czynności wyboru oferty uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej, to nie mógł naruszyć zasad prowadzenia Postępowania, o których mowa w art. 16 pkt 1-3 Pzp.

Wobec uznania zarzutów odwołania za bezzasadne, Izba oddaliła odwołanie.

Zgodnie z art. 575 Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Zamawiający okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym, więc w konsekwencji Izba obciążyła kosztami postępowania Odwołujące Konsorcjum.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b w zw. z § 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. z 2020 r. poz. 2437).

Na koszty postępowania odwoławczego składał się wpis uiszczony przez Odwołujące Konsorcjum (15 000 zł) oraz uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego (3 600 zł).

Ze względu na fakt, że po stronie Odwołującego Konsorcjum występują dwa podmioty (wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia), Izba zasądziła od nich solidarnie na rzecz Zamawiającego kwotę kosztów postępowania odwoławczego – 3 600 złotych.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....

Członkowie:.....

.....