

WYROK

Warszawa, dnia 26 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: **Ryszard Tetzlaff**

Protokolant: **Wiktoria Ceyrowska**

po rozpoznaniu na rozprawie **24 sierpnia 2026 r.** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **3 sierpnia 2026 r.** przez wykonawcę: **Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno** w postępowaniu prowadzonym przez **POWIAT JĘDRZEJOWSKI, ul. 11 Listopada 83, 28-300 Jędrzejów**

uczestnik po stronie zamawiającego – **P.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M., Oleszno, ul. Sosnowa 6A, 29-105 Krasocin**

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę: Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno i

2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000, 00 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) wniesioną przez wykonawcę: Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno tytułem uiszczonego wpisu, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno tytułem wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego, kwotę 17 zł 00 gr (słownie: siedemnaście złotych zero groszy) poniesioną przez Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno tytułem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa Odwołującego oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez P.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M., Oleszno, ul. Sosnowa 6A, 29-105 Krasocin tytułem wynagrodzenia pełnomocnika Przystępującego wnoszącego sprzeciw;

2.2. zasądza od wykonawcy: Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno na rzecz P.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M., Oleszno, ul. Sosnowa 6A, 29-105 Krasocin kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu wynagrodzenia pełnomocnika Przystępującego wnoszącego sprzeciw.

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:

.....

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone w trybie podstawowym pn.: „*Projekt scalenia gruntów wsi Węgleniec, gm. Jędrzejów, powiat jędrzejowski, woj. świętokrzyskie – zagospodarowanie poscaleniowe*”, numer postępowania: IP-III.272.6.2021, zostało wszczęte ogłoszeniem opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00303043 z dnia 23.06.2026 r.: POWIAT JĘDRZEJOWSKI, ul. 11 Listopada 83, 28-300 Jędrzejów zwany dalej: „Zamawiającym”. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwana dalej: „Pzp” albo „PZP” albo „pzp”.

W dniu 28.07.2026 r. (za pomocą środków komunikacji elektronicznej) Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej - P.M. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M., Oleszno, ul. Sosnowa 6A, 29-105 Krasocin zwany dalej: „Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M.” albo „Przystępujący”. Drugą pozycję w rankingu złożonych ofert zajęła Ł.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane, Bełk 90, 28-313 Imielno zwany dalej: zwany dalej: „Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane” albo „Odwołującym”.

Dnia 03.08.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) odwołanie względem czynności z 28.07.2026 r. złożyła Ł.J. TRANS-BUD Usługi Transportowo-Budowlane. ZARZUTY

- 1) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M., mimo że wykonawca nie sprostął ciężarowi wykazania, iż cena 2 890 500,00 zł brutto została skalkulowana w sposób realny i kompletny oraz umożliwia należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia, a przedstawione wyjaśnienia i dowody nie wykazują uwzględnienia istotnych elementów kosztowych;
- 2) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 i art. 17 ust. 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, mimo że przedstawiona przez niego kalkulacja ujawnia przyjęcie rozwiązania technicznego nieodpowiadającego wymaganiom dokumentów zamówienia, w szczególności w zakresie konstrukcji nawierzchni bitumicznej;
- 3) naruszenie art. 16 pkt 1–3 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez przeprowadzenie badania i oceny ofert z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności, a następnie wybór oferty podlegającej odrzuceniu.

WNIOSKI

- 1) uwzględnienie odwołania w całości;
- 2) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M. jako oferty najkorzystniejszej;
- 3) nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, a także – w razie podzielenia zarzutu niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia – na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp;
- 4) obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego oraz zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztu wpisu i uzasadnionych kosztów postępowania, w tym wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości wynikającej z przedłożonego rachunku, nie wyższej niż 3 600,00 zł, oraz udokumentowanych kosztów dojazdu na rozprawę;
- 5) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w treści odwołania oraz wymienionych w wykazie załączników.

1. Poziom ceny i wszczęcie procedury wyjaśniającej

Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M. zaoferowało wykonanie zamówienia za 2 890 500,00 zł brutto. Cena wybranej oferty jest niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich siedmiu ofert o 36,54%. Skierowanie wezwania na podstawie art. 224 Pzp uruchomiło procedurę wyjaśniającą, w której ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywał na wykonawcy zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp.

2. Zakres i stopień specjalizacji przedmiotu zamówienia

Przedmiotem zamówienia jest zadanie inwestycyjne realizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj”, obejmujące wykonanie dokumentacji projektowej oraz przebudowę dróg wewnętrznych i drogi publicznej powiatowej w miejscowości Węgleniec. Łącznie do przebudowy przewidziano 22 odcinki dróg o długości 8 533 m, w tym 2 701 m dróg o nawierzchni bitumicznej oraz 5 832 m dróg o nawierzchni tłuczniowej. Dla dróg o nawierzchni tłuczniowej Zamawiający określił m.in. klasę D, kategorię ruchu KR1, obciążenie 115 kN/oś, nawierzchnię z kruszywa łamanego, szerokość jezdni 3,5–4,5 m oraz obustronne pobocza gruntowe stabilizowane kruszywem o szerokości 0,25–0,75 m. Dla dróg o nawierzchni bitumicznej Zamawiający określił m.in. klasę D, kategorię ruchu KR1, obciążenie 115 kN/oś, nawierzchnię jezdni z mieszanki mineralno-bitumicznej asfaltowej, szerokość jezdni 4,0–4,5 m oraz obustronne pobocza gruntowe stabilizowane kruszywem o szerokości 0,25–0,75 m. Przebudowa dróg ma zostać przeprowadzona w technologii tradycyjnej, przy użyciu materiałów posiadających wymagane atesty i certyfikaty.

3. Wezwanie i wyjaśnienia

W dniu 16 lipca 2026 r. Zamawiający wezwał Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M., na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp, do wyjaśnienia ceny wskazanej w ofercie. Zamawiający w celu udowodnienia, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska i stanowi realną wycenę opisanego przedmiotu zamówienia wymagał wyjaśnienia wraz ze szczegółowym kosztorysem oraz dowodami dotyczącymi elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny w szczególności zawierającymi:

- koszty sprzętowe oraz robociznę;
- kluczowe materiały (podstawowe) mające wpływ na zaoferowaną cenę wraz ze wskazaniem źródła z cenami nabycia lub cenniki na których opierano wycenę oferty.
- wskazanie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
- wskazanie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie
- wskazanie innych okoliczności, jeżeli miały wpływ na zaoferowaną cenę.

Złożone wyjaśnienia musiały obejmować wszystkie elementy mające wpływ na wysokość ceny, ponieważ na ich podstawie Zamawiający miał podjąć decyzję o odrzuceniu oferty albo o dalszym uwzględnieniu jej w postępowaniu.

Zamawiający pouczył Wykonawcę, że zgodnie z obowiązującymi zapisami art. 224 ust. 5 ustawy Pzp to na Wykonawcy spoczywa obowiązek udowodnienia, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, dlatego wymagane wyjaśnienie zaoferowanej ceny należy sporządzić z najwyższą starannością popierając je dowodami, które są niezbędne do uwiarygodnienia przedstawionego wyjaśnienia.

W złożonych wyjaśnieniach wykonawca wskazał m.in.:

Niniejszym, w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 16.07.2026 r., oświadczam, że cena mojej oferty została skalkulowana w sposób prawidłowy. Wszystkie składniki mające wpływ na jej wysokość zostały ustalone rzetelnie, w oparciu o dokumentację postępowania oraz z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym przepisów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, z poszanowaniem praw pracowników. Oferowana cena nie ma charakteru rażąco niskiej, co znajduje potwierdzenie w przedstawionych poniżej wyjaśnieniach oraz załączonych dowodach. Należy zauważyć, że przekroczenie progu 30% względem średniej arytmetycznej cen ofert wynika przede wszystkim z uwzględnienia w tej średniej oferty złożonej przez P.U.H. „DOMAX” A.M., której wartość znacząco odbiega od cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. Jednocześnie wartość tej oferty jest blisko trzykrotnie wyższa od kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Okoliczność ta istotnie wpływa na wysokość średniej arytmetycznej i w konsekwencji na powstanie obowiązku złożenia niniejszych wyjaśnień.

W postępowaniu różnica pomiędzy złożoną przeze mnie ofertą a trzecią w kolejności najtańszą ofertą wynosi 9 420,09 zł, co stanowi jedynie 0,32%. Okoliczność ta wskazuje, że moja oferta nie odbiega istotnie od poziomu cen rynkowych i nie zawiera zaniżonych kosztów. Jak wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. KIO 2373/17, „nie wystarczy, aby cena zasadniczo odbiegała od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. Istotne jest ustalenie, czy za zaoferowaną cenę możliwe jest należyte wykonanie zamówienia przy zachowaniu reguł rynkowych”. Podobnie KIO w wyroku KIO 2301/15 oraz KIO 2302/15 wskazała, iż próg 30% stanowi wyłącznie podstawę do powzięcia wątpliwości i wszczęcia procedury wyjaśniającej, a nie przesądza automatycznie o występowaniu rażąco niskiej ceny. W cenie oferty zostały uwzględnione wszelkie koszty robocizny, materiałów, sprzętu, urządzeń niezbędnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia. Cena oferty zawiera koszty bezpośrednie, koszty ogólne oraz zysk. Kalkulacja ceny została sporządzona w oparciu o rzeczywiście ponoszone przeze mnie koszty prowadzenia działalności oraz aktualne ceny rynkowe materiałów, usług i robocizny. W cenie oferty uwzględniono koszty: robót przygotowawczych, porządkowych, zagospodarowania placu budowy, utrzymania zaplecza, koszty związane z odbiorami, inwentaryzacją powykonawczą, pracami geodezyjnymi oraz pozostałe koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia. Jako potwierdzenie powyższego przedkładam w załączeniu kosztorysy stanowiące podstawę obliczenia ceny oferty. Dodatkowo wskazuję na stanowisko wyrażone przez Krajową Izbę w orzeczeniu z dnia 27 lipca 2021 r. sygn. akt KIO 1899/21, w którym wyjaśniono, iż „wykonawcy mogą w różny sposób kalkulować ceny swoich ofert, o ile nie naruszają w tym zakresie postanowień zawartych w SWZ. Tym samym różnorodna metodologia ustalania cen jednostkowych, a w efekcie całkowitej ceny oferty, nie jest nietypową sytuacją rynkową, również w obszarze zamówień publicznych. (...) Istotne bowiem jest to, aby jego sposób kalkulacji ceny zapewniał należyte wykonanie zamówienia, a nie to, by był analogiczny do sposobu wyceny innych wykonawców lub zamawiającego (z zastrzeżeniem konieczności uwzględniania postanowień SWZ). Dowód: kosztorys stanowiący podstawę obliczenia ceny

Odnosząc się do treści pisma zamawiającego wskazał, iż:

1. Kluczowym i najbardziej kosztochłonnym materiałem wykorzystywanym przy realizacji zamówienia jest kruszywo. Na potwierdzenie prawidłowości kalkulacji ceny przedkładam w załączeniu szczegółowy kosztorys, sporządzony w oparciu o otrzymane oferty zakupu kruszywa. Dla kruszywa przeznaczonego na wykonanie dolnej warstwy przyjęta różnica pomiędzy ceną zakupu łącznie z kosztami transportu na budowę a ceną przyjętą do kalkulacji wynosi 2,38 zł netto/t, (po uwzględnieniu kosztów transportu na odcinku 28 km w wysokości 8,00 zł/t). Natomiast dla kruszywa przeznaczonego na wykonanie górnej warstwy przyjęta różnica pomiędzy ceną zakupu łącznie z kosztami transportu na budowę a ceną przyjętą do kalkulacji wynosi 8,60 zł netto/t (po uwzględnieniu kosztów transportu na odcinku 40 km w wysokości 14,00 zł/t). Koszty transportu zostały skalkulowane w oparciu o warunki wynikające z otrzymanej wiążącej oferty handlowej, na podstawie której każdorazowo nabywam paliwo z rabatem w wysokości 0,25 zł netto za litr w stosunku do aktualnej ceny hurtowej publikowanej na stronie internetowej ORLEN. Dowód: oferty handlowe kruszyw i paliwa

2. Cały sprzęt konieczny do wykonania przedmiotu zamówienia jest moją własnością. Przy realizacji nie będę ponosić kosztów ewentualnego wynajmu. Dysponuję własnym taborem samochodowym, który zapewnia ciągłość dostaw kruszywa odpowiednią do potrzeb realizowanej inwestycji. Dzięki realizacji prac zgodnie z przyjętym harmonogramem, który nada odpowiedni przebieg i tempo realizacji koszt dostaw ograniczony będzie do kosztu paliwa i wynagrodzenia pracowników.

Podczas wykonywania robót ziemnych oraz w trakcie wykonywania podbudowy/nawierzchni z kruszywa, pracownicy korzystają z rozwiązań technologicznych opartych na systemach GPS. Ma to realny wpływ na czas (skrócenie) realizacji robót oraz optymalne wykorzystanie materiału. Dowód: ewidencja środków trwałych

3. Wysokim kosztem w realizacji przedmiotowego zamówienia są także koszty pracy. Pracownicy zaangażowani w realizację zadania są zatrudnieni na umowę o pracę w wymiarze 1 etatu. Wysokość wynagrodzenia jest zgodna z obowiązującymi przepisami, a więc nie niższa niż minimalne wynagrodzenie za pracę w myśl ustawy z dnia 10

października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Przyjęta w kosztorysie służącym do kalkulacji oferty stawka 40,00 zł netto/r-g mieści się w aktualnych stawkach rynkowych publikowanych w wydawnictwie SEKOCENBUD dla robót drogowych dla województw świętokrzyskiego, a także jest wyższa od minimalnej stawki godzinowej obowiązującej od stycznia 2026 r. i wynoszącej 31,40 zł. Z powyższego wynika więc jednoznacznie, że koszty pracy zostały oszacowane właściwie. Dowód: kosztorys.

4. Wszyscy pracownicy uczestniczący w realizacji zamówienia będą pracować zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Przede wszystkim wszyscy pracownicy są odpowiednio i zgodnie z wymogami przeszkoleni. Wszyscy zostali zapoznani i mają na bieżąco dostęp do instrukcji bhp: m. in. wykonywania prac związanych z zagrożeniami wypadkowymi lub zagrożeniami zdrowia; obsługi maszyn i innych urządzeń technicznych; udzielania pierwszej pomocy. Na terenie budowy wszyscy pracownicy będą mieć zapewnione zaplecze higienicznosanitarne. Pracownicy będą mieć organizowaną pracę przez osoby uprawnione i posiadające wymagane kompetencje. Pracownicy będą pozostawać pod stałym nadzorem osób posiadających wymagane kwalifikacje, co zapewni przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy podczas realizacji zamówienia.

5. Koszty stałe ponoszonej działalności ograniczyłem do minimum. Prowadzę jednoosobową działalność gospodarczą. Sam wykonuję część administracyjną w przedsiębiorstwie. Usługi księgowe i kadrowe zlecam zewnętrznej firmie. Dzięki temu nie muszę w kalkulacjach stosować wysokich narzutów, by działalność przynosiła zysk.

6. Technologia wykonania prac, której koszty zostały uwzględnione w cenie oferty jest zgodna z obowiązującymi przepisami, dokumentacją zamówienia oraz zasadami wiedzy technicznej i sztuki budowlanej. Pracami będzie kierować D.S. osoba posiadająca wieloletnie doświadczenie w kierowaniu robotami o tożsamym charakterze.

7. Przedmiot umowy wykonam samodzielnie, nie zamierzam zatrudniać podwykonawców.

8. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zamierzam wnieść w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Od wielu lat mam zawartą umowę generalną dot. gwarancji kontraktowych w TUiR Warta S.A. Koszt gwarancji NWK i WiU został uwzględniony w kosztach pośrednich.

9. Koszty ubezpieczenia zostały skalkulowane w oparciu o posiadaną polisę OC działalności obejmującą zakres realizowanych robót wraz z klauzulami dodatkowymi ważną do 28.11.2026 r. Polisa będzie utrzymywana przez cały okres realizacji zamówienia.

10. Zamówienie wykonam z zachowaniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. W bieżącym roku nie korzystałem z pomocy publicznej. W kalkulacji nie zostały uwzględnione żadne elementy mające wpływ na wysokość ceny, a wynikające z ewentualnego otrzymania pomocy publicznej w przyszłości.

11. Zamówienie wykonam zgodnie z przepisami z zakresu ochrony środowiska. Roboty będą prowadzone zgodnie z ogólnymi przepisami z zakresu ochrony środowiska. W przedmiocie zamówienia nie występują elementy wymagające poniesienia ponadstandardowych kosztów związanych z ochroną środowiska. Wszelkie koszty są ujęte w przedłożonym kosztorysie.

12. Pomimo przyjęcia konkurencyjnej ceny oferta została skalkulowana z uwzględnieniem zysku. Wynik finansowy realizacji zamówienia został przewidziany w kosztorysie stanowiącym podstawę kalkulacji ceny i zapewnia ekonomiczną opłacalność realizacji zamówienia oraz osiągnięcie zakładanego zysku.

Mając na uwadze przedstawione wyjaśnienia oraz załączone dowody, należy uznać, że zaoferowana cena została skalkulowana w sposób rzetelny, obejmuje wszystkie koszty niezbędne do należytego wykonania zamówienia oraz zapewnia osiągnięcie zakładanego zysku. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że oferta zawiera rażąco niską cenę w rozumieniu art. 224 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wnoszę zatem o uznanie złożonych wyjaśnień za wystarczające i o dalsze prowadzenie postępowania z uwzględnieniem złożonej przeze mnie oferty.

4. Niewykazanie kompletności kalkulacji i niesprostanie ciężarowi dowodu z art. 224 ust. 5 Pzp

Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp na etapie badania ofert ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywał na INISET. Art. 224 ust. 6 Pzp nakazuje natomiast odrzucić ofertę, jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny. Wykonawca nie mógł więc poprzestać na deklaracji, że w cenie ujął „wszelkie koszty”, lecz powinien był przedstawić konkretną, spójną i weryfikowalną kalkulację pozwalającą stwierdzić, że za zaoferowaną cenę możliwe jest wykonanie całego zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia. Decydujące jest to, że z wyjaśnień i dowodów złożonych Zamawiającemu nie wynika, aby wykonawca wykazał uwzględnienie wszystkich istotnych elementów zakresu świadczenia. Na etapie postępowania odwoławczego rozkład ciężaru dowodu dodatkowo określa art. 537 Pzp: ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego, a w przeciwnym razie – na Zamawiającym. Przedłożony przez INISET szczegółowy kosztorys miał stanowić podstawowy dowód realności i kompletności ceny. Dokument ten nie usuwa jednak wątpliwości, lecz ujawnia pominięcie uwzględnienia istotnych elementów zamówienia. Dotyczy to w szczególności konstrukcji nawierzchni bitumicznej, obowiązków związanych z istniejącą siecią światłowodową oraz kosztu zapewnienia kierownika budowy.

4.1. Niewykazanie kompletności kalkulacji w zakresie konstrukcji nawierzchni bitumicznej

Zamawiający wymagał zaprojektowania i wykonania dróg o nawierzchni bitumicznej dla kategorii ruchu KR1 i

obciążenia 115 kN/oś. Przyjęta cena powinna zatem obejmować konstrukcję nawierzchni odpowiadającą dokumentom zamówienia oraz aktualnym zasadom wiedzy technicznej. W kosztorysie Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M. dla dróg bitumicznych ujęto wyłącznie warstwę ścieralną asfaltową grubości 3 cm oraz dodatkowy 1 cm tej samej warstwy. Łącznie kalkulacja wykazuje zatem jedynie 4 cm warstwy ścieralnej. Nie występuje natomiast żadna pozycja dotycząca wykonania odrębnej warstwy wiążącej. Potwierdzają to opisy pozycji KNR 2-31 0310-05 oraz KNR 2-31 0310-06, odnoszące się wyłącznie do warstwy ścieralnej asfaltowej.

Dowód: szczegółowy kosztorys INISSET z dnia 6 lipca 2026 r.

Katalog typowych konstrukcji nawierzchni podatnych i półsztywnych WR-D-61 został rekomendowany przez Ministra Infrastruktury w dniu 17 lipca 2025 r. Sam Katalog wyjaśnia, że wzorce i standardy rekomendowane przez ministra nie są przepisami techniczno-budowlanymi, lecz stanowią jeden ze zbiorów zasad wiedzy technicznej w rozumieniu Prawa budowlanego. Odwołujący nie wywodzi zatem obowiązku wykonawcy bezpośrednio z Katalogu, lecz powołuje go jako obiektywny i aktualny punkt odniesienia przy ocenie, czy założenia przyjęte w kalkulacji odpowiadają wymaganiom SWZ i zasadom wiedzy technicznej. Katalog rozróżnia funkcje poszczególnych warstw konstrukcji nawierzchni. W pkt 4.3 wskazuje, że w skład konstrukcji nawierzchni wchodzi m.in. warstwa ścieralna, warstwa wiążąca oraz podbudowa zasadnicza. Zgodnie z pkt 4.7 warstwa wiążąca znajduje się pomiędzy warstwą ścieralną a podbudową zasadniczą i zapewnia lepsze rozłożenie naprężeń od kół pojazdów oraz ich przekazywanie na podbudowę. Z kolei pkt 4.19 zalicza warstwę ścieralną, warstwę wiążącą i podbudowę zasadniczą do górnych warstw konstrukcji, mających podstawowe znaczenie w przenoszeniu obciążeń od ruchu drogowego.

Znaczenie tych rozróżnień znajduje odzwierciedlenie w typowych konstrukcjach przedstawionych w tablicach 9.1–9.7. Dla kategorii ruchu KR1 przewidziano w nich odrębną warstwę ścieralną i odrębną warstwę wiążącą. Przykładowo w wariantach A1 i A2 dla KR1 Katalog przewiduje warstwę ścieralną o grubości 4 cm oraz warstwę wiążącą z betonu asfaltowego o grubości 5 cm, a pod nimi podbudowę zasadniczą. Tym samym dodatkowy 1 cm warstwy ścieralnej w kosztorysie INISSET nie stanowi wykazania skalkulowania warstwy wiążącej, która pełni odmienną funkcję konstrukcyjną.

Katalog dopuszcza wprawdzie indywidualne projektowanie nawierzchni, jednak w pkt 12.3–12.7 wiąże rozwiązania odmienne od typowych z akceptacją zarządcy drogi, zastosowaniem sprawdzonych metod mechanistyczno-empirycznych, szczegółowym opisem przyjętej metody oraz możliwością weryfikacji zaproponowanego rozwiązania. W wyjaśnieniach INISSET nie wskazano, że wykonawca przyjął indywidualnie projektowaną konstrukcję odmienną od rozwiązań typowych; nie przedstawiono również obliczeń, założeń projektowych ani innego uzasadnienia technicznego, które wyjaśniałoby, dlaczego nawierzchnia obejmująca jedynie 4 cm warstwy ścieralnej miałaby spełnić parametry wymagane przez Zamawiającego. Jeżeli Wykonawca zamierzał zastosować takie rozwiązanie powinien zwrócić się z wnioskiem do Zamawiającego w terminie zadawania pytań do SWZ, mając na uwadze porównywalność ofert (przyjęcie innych założeń do wyceny) niż określone w SWZ. Dowód: Katalog typowych konstrukcji nawierzchni podatnych i półsztywnych WR-D-61, w szczególności pkt 4.3, 4.7, 4.19, tablice 9.1–9.7 oraz pkt 12.1–12.7. Odwołujący w swojej kalkulacji przewidział odrębną warstwę wiążącą o grubości 4 cm oraz warstwę ścieralną o grubości 3 cm, a więc łącznie 7 cm warstw asfaltowych. Porównanie kalkulacji uwiadcza istotną różnicę zakresową i potwierdza, że warstwa wiążąca jest samodzielnym, kosztotwórczym elementem robót, którego ujęcia kosztorys INISSET nie wykazuje. Dowód: kosztorys ofertowy Odwołującego.

Reasumując, w kosztorysie wybranego wykonawcy dla dróg bitumicznych znajdują się jedynie następujące pozycje:

- * warstwa ścieralna asfaltowa 3 cm,
- * dodatkowy 1 cm warstwy ścieralnej.

Łącznie daje to 4 cm warstwy ścieralnej. W kosztorysie nie występuje żadna pozycja dotycząca wykonania warstwy wiążącej. Potwierdza to opis pozycji KNR 2-31 0310-05 oraz KNR 2-31 0310-06, które odnoszą się wyłącznie do warstwy ścieralnej asfaltowej.

Dowód: SIGNED_kosztorys szczegółowy Węgleniec 2026.pdf

Natomiast z przedstawionego katalogu wzorce i standardy rekomendowane przez Ministra właściwego ds. transportu WR-D-61WR-D-61 wynika, że dla nawierzchni bitumicznych KR1 materiały mineralno-asfaltowe stosuje się zarówno dla:

- * warstwy ścieralnej, * warstwy wiążącej, * podbudowy zasadniczej.

Sama Tablica 11.1 pokazuje więc, że konstrukcja nawierzchni bitumicznej obejmuje odrębne warstwy, a warstwa wiążąca nie jest elementem fakultatywnym w typowych rozwiązaniach dla KR1. Katalog wskazuje również typowe konstrukcje górnych warstw nawierzchni dla KR1-KR7. Dowód: WR-D-61-01-2025.07.17_(KTKNPiP)_tekst.pdf

Zamawiający wymagał zaprojektowania nawierzchni bitumicznej dla kategorii ruchu KR1 i obciążenia 115 kN/oś zgodnie z zapisami Specyfikacji Warunków Zamówienia rozdział III pkt 1 ppkt 3 tiret3 i 5. W kosztorysie ofertowym wykonawca przewidział wyłącznie wykonanie warstwy ścieralnej z mieszanek mineralno-asfaltowych o łącznej grubości 4 cm, nie przewidując wykonania warstwy wiążącej z mieszanek mineralno-asfaltowych, która stanowi element typowej konstrukcji nawierzchni bitumicznych KR1 zgodnie z aktualnym Katalogiem WR-D-61.

Odwołujący natomiast w swoich wyjaśnieniach przewiduje:

* warstwę wiążącą 4 cm,

* warstwę ścieralną 3 cm. Czyli łącznie 7 cm asfalt.

Natomiast Przedsiębiorstwo - Produkcyjno - Usługowo - Handlowe "INSET" P.M.: * tylko warstwę ścieralną 4 cm.

W konsekwencji przedstawiony przez INSET kosztorys nie wykazuje, że zaoferowana cena obejmuje wykonanie kompletnej konstrukcji nawierzchni bitumicznej wymaganej przez SWZ. Wykonawca nie sprostą zatem w tym zakresie obowiązкови wynikającemu z art. 224 ust. 5 Pzp.

4.2. Niewykazanie kosztów uzgodnień i działań dotyczących sieci światłowodowej

W odpowiedzi nr 2 z dnia 26 czerwca 2026 r. Zamawiający jednoznacznie wskazał, że zadania nr 2, 7, 11 i 21 będą realizowane na działkach, przez które przebiega sieć światłowodowa, oraz że należy uwzględnić uzgodnienie planowanych inwestycji z gestorem tej sieci i ewentualne działania wynikające z tego uzgodnienia.

Dowód: Informacja dla Wykonawców nr 1 z dnia 26 czerwca 2026 r.

Odpowiedź Zamawiającego stanowiła wyjaśnienie treści dokumentów zamówienia i musiała zostać uwzględniona przez wszystkich wykonawców przy sporządzaniu ofert. Z dokumentu tego nie wynika, że w każdym przypadku konieczna będzie przebudowa światłowodu. Wynika jednak wprost obowiązek przeprowadzenia uzgodnień z gestorem oraz wykonania działań, które okażą się wymagane w wyniku tych uzgodnień. Obowiązek ten obejmuje co najmniej czynności projektowe i koordynacyjne, a potencjalnie także zabezpieczenie, przełożenie, przebudowę albo inne roboty dotyczące sieci.

Niepewność co do ostatecznego zakresu działań nie zwalniała wykonawcy z obowiązku wykazania sposobu skalkulowania tego elementu. INSET powinien był co najmniej wskazać przyjęte założenia, miejsce ujęcia kosztów uzgodnień i ryzyka działań wynikowych albo wyjaśnić – wraz z uzasadnieniem – dlaczego wykonanie tego obowiązku nie generuje dodatkowego kosztu. Jest to szczególnie istotne, ponieważ Zamawiający zażądał szczegółowego kosztorysu oraz wskazania innych okoliczności mających wpływ na wysokość ceny. Tymczasem ani kosztorys, ani wyjaśnienia INSET nie wskazują żadnej pozycji, kwoty, rezerwy ani założenia odnoszącego się do uzgodnień z gestorem sieci światłowodowej lub działań wynikających z tych uzgodnień. Nie wskazano również, aby koszty te zostały ujęte w cenie w kosztach pośrednich. Ogólne oświadczenie, że cena obejmuje wszystkie koszty nie zastępuje konkretnego wyjaśnienia i nie stanowi dowodu skalkulowania obowiązku wyraźnie włączonego przez Zamawiającego do zakresu zamówienia. Odwołujący nie musi wykazywać, jaki dokładnie zakres robót zostanie ostatecznie narzucony przez gestora sieci. Przedmiotem zarzutu jest brak wykazania przez INSET, że znany na dzień składania ofert obowiązek oraz związane z nim ryzyko kosztowe zostały w ogóle uwzględnione w cenie. Także w tym zakresie wykonawca nie sprostą ciężarowi wynikającemu z art. 224 ust. 5 Pzp.

4.3. Niewykazanie kosztu zapewnienia kierownika budowy

Wymóg dysponowania osobą posiadającą odpowiednie uprawnienia do pełnienia funkcji kierownika budowy został określony w rozdziale V pkt 4 lit. b SWZ. Zapewnienie kierownika budowy jest obowiązkowym elementem realizacji zamówienia i wiąże się co najmniej z koniecznością zagwarantowania jego dyspozycyjności, wykonywania obowiązków ustawowych oraz udziału w realizacji robót przez wymagany okres.

W wyjaśnieniach INSET wskazano jedynie, że pracami będzie kierował D.S., posiadający doświadczenie w kierowaniu robotami o podobnym charakterze. Nie wyjaśniono jednak podstawy jego zaangażowania, przewidywanego wymiaru pracy ani sposobu uwzględnienia kosztu pełnienia tej funkcji. Kosztorys nie zawiera odrębnej pozycji dotyczącej kierownika budowy, a wyjaśnienia nie wskazują, czy koszt ten uwzględniono w robociźnie, kosztach pośrednich. Problem polega na tym, że wykonawca – mimo szczegółowego wezwania do wykazania kosztów pracy i wszystkich elementów mających wpływ na cenę – nie przedstawił żadnego weryfikowalnego wyjaśnienia, z którego wynikałoby, gdzie i w jaki sposób koszt ten został skalkulowany. Samo podanie nazwiska osoby mającej kierować robotami nie jest dowodem uwzględnienia ekonomicznego kosztu jej zaangażowania. Brak ten ma charakter uzupełniający wobec zasadniczych nieprawidłowości dotyczących konstrukcji nawierzchni i sieci światłowodowej, lecz oceniany łącznie z nimi dodatkowo potwierdza, że przedstawione wyjaśnienia nie wykazują kompletności ceny.

5. Skutki prawne niepełnych wyjaśnień

Powyższe braki należy oceniać łącznie. Każdy z nich odnosi się do elementu wynikającego z dokumentów zamówienia, natomiast razem potwierdzają, że wykonawca nie wykazał kompletności swojej kalkulacji. Szczegółowy kosztorys, który miał uzasadniać cenę, nie wykazuje ujęcia pełnego zakresu świadczenia.

W tej sytuacji Zamawiający nie miał podstaw do uznania wyjaśnień za wystarczające. Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp oferta podlega odrzuceniu, jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny, co prowadzi do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Aktualne orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej potwierdza, że wyjaśnienia niewystarczające, niepełne lub nieodpowiadające treści wezwania traktuje się na gruncie art. 224 ust. 6 Pzp jak brak skutecznych wyjaśnień (por. wyrok KIO z dnia 24 marca 2026 r., sygn. KIO 347/26, oraz wyrok KIO z dnia 14 lipca 2025 r., sygn. KIO 2421/25).

Nie jest dopuszczalne naprawienie opisanych braków dopiero po wyborze oferty poprzez przedstawienie w postępowaniu odwoławczym nowych założeń kalkulacyjnych, niewskazanych Zamawiającemu w odpowiedzi na

wezwanie. Udowodnienie realności ceny powinno nastąpić w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Ewentualne dalsze wyjaśnienia mogą doprecyzowywać wyjaśnienia wcześniej konkretne i spójne, nie mogą natomiast zastępować brakujących elementów pierwotnej kalkulacji.

Niezależnie od podstawy z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, kosztorys dotyczący nawierzchni bitumicznej może zostać oceniony jako dokument ujawniający zakres techniczny przyjęty przez wykonawcę, nieodpowiadający wymaganiom dokumentów zamówienia. W takim ujęciu uzasadniony jest również – jako podstawa dodatkowa – zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Główną podstawę odrzucenia stanowi jednak niewykazanie realności i kompletności ceny w procedurze z art. 224 Pzp.

6. Podsumowanie

INISSET, wezwany na podstawie art. 224 Pzp, miał obowiązek wykazać, że zaoferowana cena umożliwia wykonanie całego zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia. Nie sprostął temu obowiązkowi. Przedstawiony kosztorys nie wykazuje ujęcia odrębnej warstwy wiążącej nawierzchni bitumicznej, nie wyjaśnia sposobu skalkulowania uzgodnień i działań dotyczących sieci światłowodowej oraz nie wskazuje sposobu uwzględnienia kosztu kierownika budowy. Zaniechanie odrzucenia oferty INISSET narusza zatem art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, a w zakresie rozwiązania technicznego nawierzchni – dodatkowo art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp.

WNIOSKI DOWODOWE

- 1) zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 28 lipca 2026 r. – na okoliczność cen ofert, punktacji, miejsca Odwołującego oraz wyboru oferty INISSET;
- 2) wezwanie Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M. do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny z dnia 16 lipca 2026 r. – na okoliczność zakresu żądanych wyjaśnień i dowodów;
- 3) wyjaśnienia Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M. z dnia 20 lipca 2026 r. wraz z załącznikami, w szczególności szczegółowym kosztorysem – na okoliczność treści kalkulacji, zakresu ujętych robót i kosztów oraz niewykazania kompletności ceny;
- 4) oferta Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISSET” P.M. – na okoliczność zaoferowanej ceny i treści zobowiązania ofertowego;
- 5) SWZ wraz z załącznikami, Programem funkcjonalno-użytkowym, wzorem umowy zmianami – na okoliczność pełnego zakresu świadczenia, parametrów dróg oraz obowiązków wykonawcy;
- 6) Informacja dla Wykonawców nr 1 z dnia 26 czerwca 2026 r. – na okoliczność przebiegu sieci światłowodowej przez działki objęte zadaniami nr 2, 7, 11 i 21 oraz obowiązku uzgodnienia inwestycji z gestorem sieci i wykonania działań wynikających z tego uzgodnienia;
- 7) Katalog typowych konstrukcji nawierzchni podatnych i półsztywnych WR-D-61 – na okoliczność statusu Katalogu jako zbioru zasad wiedzy technicznej, funkcji warstwy wiążącej, typowych konstrukcji nawierzchni KR1 oraz zasad projektowania indywidualnego;
- 8) kosztorys ofertowy Odwołującego – na okoliczność przyjętej konstrukcji nawierzchni bitumicznej oraz porównania zakresu robót obejmujących warstwę wiążącą.

Zamawiający w dniu 04.08.2026 r. (za pomocą środków komunikacji elektronicznej) wezwał wraz kopia odwołania, w trybie art. 524 Pzp, uczestników postępowania przetargowego do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

W dniu 07.08.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) zgłosiło Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M. przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „INISSET” P.M..

TWIERDZENIA PRZYSTĘPUJĄCEGO WRAZ Z DOWODAMI NA ICH POPARCIE I ODPARCIA TWIERDZEŃ POWOŁANYCH W ODWOŁANIU – UZASADNIENIE STANOWISKA PRZYSTĘPUJĄCEGO

Ad zarzut nr 1 – rzekome zaoferowanie przez Przystępującego ceny rażąco niskiej

2.1 Przed odniesieniem się do poszczególnych twierdzeń Odwołującego podniesionych w ramach zarzutu nr 1, **Przystępujący zwraca uwagę Izby na generalną wadliwość zarzutu nr 1, która już na wstępie uzasadnia jego oddalenie w całości.**

2.2 Odwołujący formułuje zarzut rażąco niskiej ceny wyłącznie w oparciu o zakwestionowanie trzech jednostkowych elementów Kosztorysu, będącego podstawą do kalkulacji ceny ofertowej, jaki Przystępujący przedłożył Zamawiającemu na jego wezwanie z dnia 16.07.2026 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny („Kosztorys”). Mianowicie Odwołujący w tym zakresie zarzuca rzekomy brak ujęcia w Kosztorysie Przystępującego:

- (a) kosztów dodatkowej warstwy wiążącej nawierzchni bitumicznej drogi, którą wykonać należy w ramach zamówienia;
- (b) kosztów niezbędnych uzgodnień z gestorem sieci światłowodowej posadowionej na nieruchomości, na której będą wykonywane zamawiane roboty drogowe;
- (c) kosztów zaangażowania kierownika budowy.

2.3 Co jednak istotne, Odwołujący nie podał żadnej chociażby orientacyjnej wysokości kosztów, które Kosztorys miałby jego zdaniem pomijać z tytułu ww. trzech pozycji. Odwołujący nie podjął również najmniejszej nawet próby wykazania jakiegokolwiek wpływu rzekomego braku uwzględnienia w wycenie Przystępującego tych elementów na cenę całkowitą

oferty Przystępującego, która wynosi **2 890 500,00 zł brutto**.

2.4 Tymczasem przesłanką odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP (czego w stosunku do oferty Przystępującego domaga się Odwołujący) **może być wyłącznie rażąco niski charakter ceny całkowitej (wynikowej), względnie takiej jej istotnej części składowej, której zaniżenie przekłada się na nierealność ceny całej oferty**, a tym samym podważa możliwość należytego wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. Nie jest natomiast wystarczające samo stwierdzenie, że określony pojedynczy koszt został w danej ofercie pominięty, niedoszacowany lub skalkulowany w sposób odmienny od przyjętego przez innego wykonawcę – a na takim właśnie gołosłownym twierdzeniu poprzestał Odwołujący.

2.5 Powyższe nabiera szczególnego znaczenia w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego, które zostało przewidziane w Postępowaniu przez Zamawiającego. W takim modelu poszczególne elementy kalkulacji ceny mają co do zasady charakter pomocniczy i służą ustaleniu ceny ostatecznej należnej za wykonanie całego przedmiotu zamówienia. Sam fakt, że określony koszt nie został wyodrębniony w kalkulacji, został ujęty w innej jej pozycji, czy został skalkulowany na poziomie niższym od oczekiwanego przez konkurencyjnego wykonawcę, **nie przesądza jeszcze o rażąco niskim charakterze ceny oferty**. Wykonawcy mogą bowiem przyjmować odmienne założenia kalkulacyjne, inaczej alokować poszczególne koszty pomiędzy pozycjami kalkulacji, a także osiągać odmienne poziomy kosztów ze względu na właściwe sobie uwarunkowania organizacyjne, techniczne, handlowe czy kontraktowe. Ewentualne niedoszacowanie określonego kosztu składowego nie oznacza więc automatycznie, że niedoszacowana została również cena całkowita.

2.6 Dla skutecznego postawienia zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP nie jest zatem wystarczające zakwestionowanie wybranych, pojedynczych elementów kalkulacji ceny. **Konieczne jest wykazanie, że zarzucane nieprawidłowości mają taki charakter i skalę, że przekładają się na rażąco niski poziom ceny całkowitej**, a w konsekwencji podważają realną możliwość należytego wykonania całego zamówienia za zaoferowaną cenę na warunkach rynkowych. Innymi słowy, **przedmiotem oceny na gruncie ww. przepisu nie jest poprawność każdego z osobna założenia kalkulacyjnego przyjętego przez wykonawcę, lecz ekonomiczna realność ceny, za którą wykonawca zobowiązał się wykonać zamówienie**.

2.7 Stanowisko to znajduje jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (Izba" lub „KIO"). Izba konsekwentnie wskazuje, że nie jest dopuszczalne wyprowadzenie wniosku o rażąco niskiej cenie całej oferty wyłącznie z zakwestionowania kilku jej elementów cenotwórczych, jeżeli nie zostanie jednocześnie wykazane, że wartość tych elementów jest na tyle znacząca, że ich zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całkowitej.

2.8 Jak wskazała Izba m.in. w wyroku z 16 września 2022 r. (sygn. akt: KIO 2259/22) nawet niska wycena jednego lub dwóch składników nie uzasadnia stwierdzenia rażąco niskiej ceny, jeżeli realizacja całego zamówienia pozostaje dla danego wykonawcy opłacalna. **Decydujące znaczenie należy bowiem przypisać zależności pomiędzy zaniżeniem poszczególnych składników a ceną całej oferty, zamiast oceniać poszczególne ceny w sposób wyizolowany** /Podobnie KIO w wyroku z dnia 2 listopada 2017 r., sygn. akt: KIO 2155/17/.

2.9 Analogicznie w orzecznictwie KIO podkreśla się, że nawet gdyby poszczególne ceny jednostkowe odbiegały od cen rynkowych lub były niższe od kosztów odpowiadających im prac, nie przesądza to jeszcze o rażąco niskim poziomie całej oferty (por. m.in. wyrok KIO z 30.08.2012 r., w sprawie KIO 1762/12; wyrok KIO z 15.01.2014 r. w sprawie KIO 3021/13; wyrok KIO z 25.03.2016 r. w sprawie KIO 366/16; wyrok KIO z 21.01.2021 r. w sprawie KIO 3264/20; wyrok KIO z 26.11.2021 r. w sprawie KIO 3295/21 oraz wyrok KIO z 31.01.2024 r. w sprawie KIO 47/24). Zachodzić musi rzeczywisty wpływ danego elementu wyceny na cenę całkowitą. W konsekwencji zaniżenie określonego elementu kalkulacji może prowadzić do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP dopiero wówczas, gdy zostanie wykazane, że przekłada się ono na rażące zaniżenie ceny całkowitej lub powoduje, że należyte wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę staje się nierealne.

2.10 **Wykazanie powyższej zależności spoczywa niewątpliwie na odwołującym i powinno nastąpić już w odwołaniu.**

Zaniechanie dowodzenia i argumentowania w tym kierunku przez odwołującego się wykonawcę dyskwalifikuje jego zarzuty oparte o art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP. Zgodnie bowiem z art. 516 ust. 1 pkt 10) PZP, odwołanie powinno zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów oraz okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających jego wniesienie. Okoliczności te wyznaczają granice rozpoznania sprawy przez Izbę i nie mogą być rozszerzane w toku postępowania odwoławczego poprzez powoływanie nowych okoliczności faktycznych, w tym nowych wyliczeń mających dopiero na etapie rozprawy wykazać wpływ kwestionowanych pozycji na cenę całkowitą. **Ewentualne próby uzupełnienia przez odwołującego tej argumentacji po upływie terminu do wniesienia odwołania należałoby uznać za spóźnione.**

2.11 Tymczasem zawarta w Odwołaniu argumentacja sprowadza się jedynie do zakwestionowania trzech wybranych pozycji jednostkowych Kosztorysu. Odwołujący nie podejmuje nawet próby wykazania, jaki jest rzeczywisty wpływ zarzucanego pominięcia lub niedoszacowania tych pozycji na cenę całkowitą oferty Przystępującego. W szczególności Odwołujący nie wskazuje, o jaką konkretnie kwotę – według jego założeń – cena oferty Przystępującego miałaby zostać zaniżona, jaki udział kwota ta stanowi w cenie całkowitej, ani dlaczego ewentualna różnica miałaby być na tyle istotna, aby prowadzić do wniosku, że za zaoferowaną cenę wykonanie zamówienia nie jest ekonomicznie możliwe. **Brak takiego wyводу w Odwołaniu ma charakter zasadniczy i nie podlega uzupełnieniu w toku postępowania przed KIO.**

2.12W zaistniałej sytuacji treść Odwołania w zakresie zarzutu nr 1 potraktować należy jedynie jako gołosłowną polemikę z wybranymi elementami Kosztorysu, co skutować powinno oddaleniem Odwołania.

2.13Powyższego wniosku nie zmienia szczególny rozkład ciężaru dowodu przewidziany w art. 537 PZP. Przepis ten nie może być rozumiany jako zwalniający Odwołującego z obowiązku sformułowania i wykazania podstaw faktycznych podniesionego zarzutu. Zgodnie z art. 534 ust. 1 PZP strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Odwrócony ciężar dowodu dotyczący braku rażąco niskiej ceny nie oznacza zatem, że Odwołujący może poprzestać na zakwestionowaniu dowolnie wybranych pozycji kalkulacyjnych, pozostawiając Przystępującemu obowiązek wykazania, że ich ewentualne niedoszacowanie nie czyni ceny całkowitej rażąco niską. Przeciwnie, skoro podstawą zarzutu Odwołującego jest twierdzenie, że właśnie trzy wskazane przez niego pozycje powodują rzekomo rażąco niski charakter ceny oferty Przystępującego, **to na Odwołującym spoczywał obowiązek przedstawienia takiej podstawy faktycznej zarzutu, która pozwalałaby powiązać kwestionowane elementy z ceną całkowitą.** Dopiero wówczas aktualizuje się potrzeba przeciwstawienia tym twierdzeniom dowodów wykazujących realność ceny zaoferowanej przez Przystępującego. Art. 537 PZP nie może natomiast służyć uzupełnianiu przez Przystępującego brakującej podstawy faktycznej zarzutu sformułowanego w Odwołaniu. Jak zauważa w związku z tym KIO: „*Postępowanie odwoławcze ma ściśle określone granice, wyznaczone przez podstawy faktyczne stawianych zarzutów. Szczególna zasada rozkładu ciężaru dowodu wyrażona w art. 537 p.z.p. nie zwalnia odwołującego z konieczności sformułowania zarzutów odwołania w sposób, który przekona Izbę o ich słuszności i da faktyczną możliwość ich weryfikacji w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia. Izba w postępowaniu odwoławczym dokonuje oceny prawidłowości decyzji zamawiającego o uznaniu wyjaśnień za wyczerpujące i wykazujące, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, przez pryzmat argumentacji faktycznej i prawnej przedstawionej w odwołaniu.*” / Tak KIO w wyroku z dnia 28 grudnia 2021 r., sygn. akt: KIO 3594/21./Podobnie wyrok KIO z dnia 4 grudnia 2023 r., sygn. akt: KIO 3645/2/

2.14Odwołujący nie sprostał powyższemu obowiązkowi i już z tej przyczyny zarzut nr 1 zasługuje na oddalenie.

2.15W dalszej kolejności w ramach uwag generalnych dotyczących zarzutu nr 1 Przystępujący zauważa, że Odwołujący opiera go na polemice z Kosztorysem złożonym przez Przystępującego na wezwanie Zamawiającego z dnia 16.07.2026 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny („**Wezwanie**”). Zamawiający wystosował Wezwanie na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1) PZP, z uwagi na stwierdzenie, że cena zaoferowana przez Przystępującego (2 890 500,00 zł brutto) jest niższa o ponad 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. **Dowód: Wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z 16.07.2026 r. (w dokumentacji Postępowania).**

2.16Jednocześnie cena oferowana przez Przystępującego:

(i)**jest nieznacznie niższa od kwoty przewidzianej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia** (tj. o 578 862,60 zł niższa od budżetu Zamawiającego przewidzianego na kwotę 3 469 362,60 zł);

(ii)jest bardzo zbliżona do ceny oferty samego Odwołującego (Odwołujący zaoferował cenę 2 898 229,32 zł brutto – **różnica wynosi zatem zaledwie 7 729,32 zł, tj. 0,27%**) oraz do ceny oferty trzeciej w kolejności, złożonej w Postępowaniu przez Grupę KAMI Sp. z o.o. (wykonawca z trzeciego miejsca zaoferował 2 899 920,09 zł brutto –**różnica wynosi jedynie 9 420,09 zł, tj. 0,32 %**).

Dowód: Informacja z otwarcia ofert z dnia 8 lipca 2026 r. (Załącznik nr 4)

2.17Co przy tym istotne, wskazana 30% różnica w stosunku do średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert została sztucznie wygenerowana przez drastycznie zawyżoną cenę oferty złożonej przez P.U.H. „DOMAX” A.M. (9 153 910,43 zł brutto), która **była blisko trzykrotnie wyższa od kwoty, jaką Zamawiający przeznaczył na zamówienie** (3 469 362,60 zł). Bez uwzględnienia tej skrajnie wysokiej oferty, cena Przystępującego nie odbiegałaby o więcej niż 30% od średniej pozostałych ofert.

2.18Zaistniała sytuacja dawała Zamawiającemu podstawy do odstąpienia od wzywania Przystępującego (ale i również samego Odwołującego) do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny - rozbieżność ponad 30% rozbieżność w stosunku do ww. średniej arytmetycznej wynikała bowiem z okoliczności oczywistych w rozumieniu art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP, niewymagających wyjaśnienia.

2.19Zamawiający nie miał zatem obowiązku wystosowania Wezwania do Przystępującego, co też znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie Izby, która jednolicie przyjmuje, że rozbieżność cenowa przekraczająca próg 30% wynika z przyczyn oczywistych niewymagających wyjaśnienia, gdy cena tylko jednej oferty złożonej w postępowaniu znacząco odbiegała od pozostałych (była zawyżona), podczas gdy pozostałe ceny i budżet zamawiającego kształtowały się na zbliżonym poziomie (tak KIO m.in. w wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt: KIO 3449/21).

2.20Mając na uwadze powyższe, nie sposób uznać, że nie jest możliwe wykonanie zamówienia za cenę zaoferowaną przez Przystępującego, która jest ceną rynkową, zbliżoną do cen pozostałych ofert złożonych w Postępowaniu, w tym co ceny oferty Odwołującego.

[Ad Koszty związane z dodatkową warstwą wiążącą nawierzchni bitumicznej drogi]

2.21 Odnosząc się w dalszej kolejności do chybionych twierdzeń Odwołującego jakoby wykonanie zamówienia wymagało uwzględnienia kosztów położenia dodatkowej warstwy wiążącej nawierzchni bitumicznej drogi objętej zamówieniem, wskazując, że jest on chybiony i nie znajduje uzasadnienia w wymaganiach zamówienia.

2.22 Odwołujący zarzuca, że Kosztorys sporządzony przez Przystępującego przewiduje wyłącznie koszty niezbędne do wykonania warstwy ścieralnej nawierzchni bitumicznej o łącznej grubości 4 cm, pomijając koszty dodatkowej warstwy wiążącej, którą rzekomo należy wykonać w ramach zamówienia. Koszty wykonania takiej właśnie warstwy wiążącej o grubości 4 cm zostały przewidziane w kalkulacji Odwołującego, który konieczność wykonania tejże warstwy wywodzi z *Katalogu typowych konstrukcji nawierzchni podatnych i półsztywnych WR-D-61 („Katalog”)*. Pominięcie tego kosztu w Kosztorysie świadczy – zdaniem Odwołującego – o zaniżeniu ceny Przystępującego, który tym samym sporządził ofertę rzekomo niezgodną z dokumentami zamówienia (Odwołujący zarzuca, że cena nie uwzględnia całego zakresu zamówienia).

2.23 Zarzut ten jest bezzasadny co najmniej z dwóch niezależnych przyczyn.

2.24 Po pierwsze, Program Funkcjonalno-Użytkowy (PFU) stanowiący załącznik nr 8 do SWZ, a więc dokument udostępniony wszystkim wykonawcom na etapie składania ofert – w tym Odwołującemu – wprost i jednoznacznie przesądza, jaka konstrukcja nawierzchni jezdni jest wymagana. Zgodnie z pkt 1.4.1 PFU, dla dróg wewnętrznych o kategorii ruchu KR-1 (a więc dróg objętych niniejszym zamówieniem) przewidziano konstrukcję obejmującą m.in. **„warstwę ścieralną z mieszanki mineralno – bitumicznej asfaltowej”**, bez jakiegokolwiek wzmianki o odrębnej warstwie wiążącej. Jednoznacznie potwierdza to również opisowa część PFU, która wprost stanowi: *„Drogi o nawierzchni bitumicznej objęte niniejszym opracowaniem wymagają wykonania warstwy ścieralnej nawierzchni jezdni z mieszanki mineralno-bitumicznej asfaltowej”*. PFU nie wymienia zatem, ani w wytycznych dotyczących wykonania konstrukcji nawierzchni bitumicznej ani w treści opisowej, żadnej odrębnej warstwy wiążącej jako wymaganego elementu konstrukcji nawierzchni bitumicznej dla dróg wewnętrznych objętych zamówieniem. Tym samym twierdzenie Odwołującego, jakoby w ramach zamówienia wykonać należało odrębną warstwę wiążącą nie znajduje uzasadnienia w dokumentach zamówienia, które takiej warstwy po prostu nie przewidują.

Dowód: Program Funkcjonalno-Użytkowy (załącznik nr 8 do SWZ – w dokumentacji Postępowania; poniżej w piśmie Przystępujący zamieszcza stosowny fragment tego dokumentu)

2.25 Odwołujący, formułując zarzut oparty wyłącznie na dobrowolnym, pomocniczym Katalogu całkowicie przemilcza treść właściwego, wiążącego dokumentu zamówienia, jakim jest PFU. W ocenie Przystępującego, tego rodzaju przemilczenie kluczowego dla oceny zarzutu dokumentu świadczy o tym, że Odwołujący nie zapoznał się z treścią udostępnionego w Postępowaniu PFU, ewentualnie świadomie pominął tę okoliczność w treści Odwołania, aby wprowadzić Izbę w błąd. PFU wprost i jednoznacznie rozstrzyga sporną kwestię na korzyść stanowiska Przystępującego.

2.26 Po drugie, niezależnie od powyższego, zarzut opiera się na błędnym założeniu, że Katalog kreuje wiążący dla zamówienia standard konstrukcyjny. Tymczasem sam Katalog wskazuje, że wzorce i standardy rekomendowane przez Ministra Infrastruktury nie stanowią przepisów technicznobudowlanych, lecz jedynie jeden ze zbiorów zasad wiedzy technicznej, **i są przeznaczone do dobrowolnego, a nie obligatoryjnego stosowania**. Ponadto Katalog nie zawiera typowej konstrukcji odpowiadającej drogom objętym niniejszym zamówieniem – przedmiotem zamówienia są bowiem drogi wewnętrzne, a nie drogi publiczne, do których to Katalog jest w pierwszej kolejności adresowany.

2.27 O konieczności zastosowania (lub nie) dodatkowej warstwy konstrukcyjnej decyduje w każdym przypadku projektant na etapie sporządzania dokumentacji projektowej, w oparciu o analizę rzeczywistych warunków gruntowych, obciążenia i pozostałych parametrów technicznych konkretnej inwestycji – co wynika wprost z przyjętej w niniejszym Postępowaniu formuły „zaprojektuj i wybuduj”. Zgodnie też z pkt 5.1 PFU, dokumentację projektową należy przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszenia budowlanego lub Zgody na Realizację Inwestycji Drogowej, uzgodnić z Zamawiającym. Oznacza to, że to właśnie na etapie projektowania, po konsultacji z Zamawiającym, ostatecznie przesądza się o ewentualnym pogrubieniu warstwy ścieralnej lub wprowadzeniu dodatkowej warstwy wiążącej, jeżeli okazałyby się one niezbędne z uwagi na konkretne warunki danego odcinka drogi.

2.28 Wymagania techniczne wiążące wykonawców w Postępowaniu wynikają z SWZ, którego rozdziale III ust. 1 pkt 3 dla dróg o nawierzchni bitumicznej określa klasę D, kategorię ruchu KR1, obciążenie 115 kN/oś oraz nawierzchnię jezdni z mieszanki mineralno-bitumicznej asfaltowej, nie narzucając konkretnego układu warstw konstrukcyjnych ani wymogu wykonania odrębnej warstwy wiążącej. Każdy wykonawca był zatem uprawniony do przyjęcia własnej metodologii wykonania robót i kalkulacji ceny, o ile zapewniała ona uzyskanie nawierzchni odpowiadającej wymaganej kategorii ruchu i nośności.

2.29 Jak podkreśla Izba, wykonawcy mogą w różny sposób kalkulować ceny swoich ofert, o ile nie naruszają postanowień SWZ, a różnorodna metodologia ustalania cen jednostkowych, w tym przyjmowanych rozwiązań technicznych, nie jest sytuacją nietypową na rynku zamówień publicznych – istotne jest, aby sposób kalkulacji zapewniał należyte wykonanie zamówienia, a nie by był analogiczny do sposobu wyceny innych wykonawców (tak KIO w wyroku z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. akt KIO 1899/21). Okoliczność, że inny wykonawca (Odwołujący) przyjął odmienny układ warstw konstrukcyjnych (warstwa wiążąca 4 cm i dodatkowa warstwa ścieralna 3 cm) nie oznacza, że rozwiązanie Przystępującego (warstwa ścieralna 4 cm, zgodna wprost z wymaganiami PFU) nie spełnia wymaganych parametrów użytkowych dla kategorii ruchu

KR-1. Odwołujący nie przedstawia żadnego dowodu ani obliczenia technicznego wykazującego, że rozwiązanie Przystępującego nie zapewnia wymaganej nośności lub trwałości nawierzchni – ogranicza się wyłącznie do porównania z Katalogiem, pomijając przy tym w całości treść PFU.

2.30 Niezależnie od powyższego, nawet gdyby na etapie projektowania – po konsultacji z Zamawiającym, o której mowa w pkt 5.1 PFU – okazało się, że zgrubienie warstwy ścieralnej lub wykonanie dodatkowej warstwy konstrukcyjnej jest konieczne, to zostanie ona wykonana przez Przystępującego, a jej koszt pokryty z rezerwy na ryzyka przewidzianej w zaoferowanej cenie ryczałtowej, zgodnie z rozdziałem XVII ust. 2 SWZ oraz art. 632 § 1 Kodeksu cywilnego.

2.31 W konsekwencji, wobec wprost potwierdzonej w PFU wystarczalności warstwy ścieralnej i braku w SWZ oraz PFU wymogu wykonania odrębnej warstwy wiążącej, przyjęta przez Przystępującego konstrukcja nawierzchni nie stanowi jakiegokolwiek niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, a zarzut ten jest bezzasadny.

[Ad Koszty zabezpieczenia sieci światłowodowej]

2.32 Odwołujący zarzuca, że kosztorys Przystępującego nie wyodrębnia kosztów „uzgodnień i działań dotyczących sieci światłowodowej”. Zarzut ten ma charakter czysto spekulacyjny i nie został poparty żadnym dowodem potwierdzającym, że koszty te nie zostały uwzględnione w cenie zaoferowanej przez Przystępującego.

2.33 W pierwszej kolejności po raz kolejny zauważyć należy, że Odwołujący kwestionuje wycenę pojedynczego jednostkowego kosztu kalkulacji, którego wartość – jak potwierdza kosztorys przedłożony Zamawiającemu przez samego Odwołującego w procedurze wyjaśnienia ceny – jest marginalna w kontekście oferowanej ceny całkowitej. Odwołujący wycenił koszty związane z ewentualnym przełożeniem kabla światłowodowego na kwotę 4 252,50 zł netto, co stanowi niecałe dwie dziesiąte procenta oferowanej przez Odwołującego ceny całkowitej netto (dokładnie koszt ten wynosi 0,180475 % zaoferowanej przez Odwołującego ceny całkowitej netto).

2.34 Jest zatem bezsporne, że koszt ten nie ma charakteru istotnej części składowej w rozumieniu art. 224 ust. 1 PZP i nie może mieć istotnego wpływu na ostateczną cenę ofertową.

2.35 Co też znamienne, Zamawiający nie wymagał w Wezwaniu, aby wyjaśnienia udzielane przez Przystępującego w zakresie ceny zawierały wyodrębnione szczegółowe wyliczenia odnośnie do wszystkich, nawet najdrobniejszych kosztów składowych zaoferowanej ceny całkowitej. Wręcz przeciwnie, w odniesieniu do kosztów materiałów, Zamawiający wskazał w Wezwaniu, że kosztorys jakiego złożenia oczekuje w ramach wyjaśnień od Przystępującego ma obejmować jedynie: „**kluczowe materiały (podstawowe) mające wpływ na zaoferowaną cenę (...)**”.

2.36 Jak też zauważył Odwołujący w treści Odwołania, w związku z realizacją zadań nr 2, 7, 11 i 21, na działkach, przez które przebiega sieć światłowodowa, należy w tym zakresie (a więc nie w zakresie całej inwestycji) uwzględnić: (i) koszty związane z uzgodnieniem planowanych robót z gestorem ww. sieci oraz (ii) koszty związane z ewentualnymi działaniami, jakie będą wynikać z dokonanego uzgodnienia.

2.37 Jeżeli chodzi o koszty uzgodnień to ciężar uzyskania wszelkich uzgodnień z kolidującą infrastrukturą podziemną spoczywa – zgodnie z treścią PFU dotyczącą obowiązków projektowych – na projektancie, który też ponosi koszty związane z ich uzyskaniem. Tymczasem koszt dokumentacji projektowej został przez Przystępującego wyodrębniony w Kosztorysie na kwotę 37 tys netto i **koszt ten nie jest kwestionowany przez Odwołującego**. Nie ma zaś jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że rzekomo koszt ten nie obejmuje wymaganych uzgodnień, w tym z gestorem sieci światłowodowej, skoro zgodnie z PFU obowiązek ten spoczywa na projektancie w związku z opracowaniem dokumentacji projektowej. Poniżej Przystępujący prezentuje fragment Kosztorysu (str. 5) odnoszący się zbiorczo do dokumentacji projektowej, a która to pozycja uwzględnia również koszty niezbędnych uzgodnień:

2.38 Dodatkowo też, dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości, Przystępujący załącza do niniejszego pisma ofertę na kompleksowe wykonanie dokumentacji projektowej, która potwierdza, że założona przez niego w Kosztorysie kwota 37 tys netto jest wystarczająca na pokrycie kosztów przedmiotowych uzgodnień w ramach czynności projektanta.

Dowód: Oferta z dnia 30.06.2026 r. od H-Z PROJEKT M.D. (Załącznik nr 5)

2.39 Jednocześnie na marginesie Przystępujący zauważa, że również Odwołujący w swej kalkulacji stanowiącej wyjaśnienie zaoferowanej ceny nie wyodrębniał jakichkolwiek kosztów przewidzianych stricte na ww. uzgodnienia z gestorem sieci światłowodowej.

2.40 Oprócz omówionych powyżej kosztów samych czynności uzgodnieniowych leżących po stronie projektanta, wykonawca może ponosić ewentualny koszt związany z zabezpieczeniem lub przełożeniem samego kabla światłowodu, o ile zgodnie z wynikiem uzgodnienia z gestorem sieci zajdzie konieczność wykonania takich czynności. Jak już wskazano na przykładzie kalkulacji Odwołującego, **koszty takich działań są marginalne**.

2.41 Z danych publicznie dostępnych na geoportalu powiatu jędrzejowskiego wynika, że uzbrojenie przedmiotowego światłowodu przebiega w granicach działek nr 240, 246 oraz 252 (odpowiadających zadaniom 2, 7, 11 i 21 zgodnie z załącznikiem graficznym do PFU), które w liniach rozgraniczających mają szerokość od 8 do 9 m. Uzbrojenie w większości przebiega wzdłuż granic tych działek lub jest oddalone od projektowanej nawierzchni i pobocza o odległość wystarczającą, aby uniknąć kolizji, a w miejscu zbliżenia do nawierzchni (działka 252, zadanie 21) kabel jest już zabezpieczony rurą osłonową.

Dowód: Mapa zagospodarowania po scaleniu wraz z oznaczeniem zadań (Załącznik nr 6)

2.42 Tym samym, jedyna potencjalna kolizja wymagająca zabezpieczenia lub przełożenia sieci światłowodowej może wystąpić w obrębie skrzyżowania działek nr 246 i 252 z działką drogową drogi publicznej nr 255 (obręb Węgleniec), na łącznej długości ok. 50 mb, co Przystępujący oszacował na koszt rzędu 3 500–4 000 zł netto (materiał wraz z robocizną). Kwota ta stanowi ułamek procenta ceny całkowitej oferty Przystępującego i mieści się wielokrotnie w ramach rezerwy wynikającej z kosztów pośrednich i zysku ujętych w cenie, które zgodnie z Kosztorysem wynoszą odpowiednio: 200 955,37 zł netto (koszty pośrednie) oraz 130 594,06 zł netto (zysk), stanowiąc istotną rezerwę kalkulacyjną.

2.43 W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że cena całkowita zaoferowana przez Przystępującego jest ceną realną i nie została rażąco zaniżona. Pozwala ona na realizację całości zamówienia zgodnie ze wszystkimi wymaganiami Zamawiającego, również w zakresie związanym z przebiegającą na inwestycji siecią światłowodową. Wykazanie zaś kompletności ceny nie wymaga wyodrębnienia każdej możliwej, potencjalnej czynności organizacyjnej w odrębnej pozycji kosztorysowej – wystarczające jest, że łączna kalkulacja pozwala na pokrycie tego rodzaju kosztów. Wniosek taki jest uzasadniony zwłaszcza w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego, które zostało przewidziane w postępowaniu.

2.44 Odwołujący nie wykazał rzeczywistego, kwotowego wymiaru rzekomo pominiętych kosztów, ani że mógłby on przewyższać rezerwę wynikającą z kosztów pośrednich i zysku zakładanego przez Przystępującego. Zarzut ten pozostaje gołosłowną spekulacją, nieudowodnioną zgodnie z art. 534 ust. 1 PZP.

[Ad Koszty zaangażowania kierownika budowy]

2.45 Wymóg dysponowania osobą pełniącą tę funkcję wynikał z warunków udziału w Postępowaniu, a dane tej osoby zostały wskazane w wykazie osób złożonym przez Przystępującego (p.D.). Sam Odwołujący nie kwestionuje ani istnienia tego zasobu, ani jego zaangażowania – przeciwnie, w treści Odwołania sam podaje imię i nazwisko tej osoby, co potwierdza, że fakt dysponowania kierownikiem budowy nie jest między stronami sporny. Zarzut braku wykazania kosztów zaangażowania kierownika budowy jest zatem wewnętrznie sprzeczny.

2.46 Przystępujący zwraca uwagę, że Zamawiający nie wymagał w Wezwaniu, abyw sposób szczególny wyodrębnić koszty zaangażowania osób pełniących na budowie określone specjalistyczne funkcje, stąd też Kosztorys tego kosztu nie wyodrębnia, zwłaszcza że jego udział w cenie końcowej jest marginalny. Nie oznacza to jednak, że cena ofertowa Przystępującego nie uwzględnia kosztów związanych z zaangażowaniem pana Damiana Strychalskiego na stanowisku kierownika budowy. Jest to etatowy pracownik zatrudniony przez Przystępującego, a koszty z tym związane zostały uwzględnione w Kosztorysie w pozycji kosztów pośrednich. Zgodnie też z treścią wyjaśnień Przystępującego z dnia 20.07.2026 r. złożonych na Wezwanie („Wyjaśnienia”): „Pracownicy zaangażowani w realizację zadania są zatrudnieni na umowę o pracę w wymiarze 1 etatu. Wysokość wynagrodzenia jest zgodna z obowiązującymi przepisami, a więc nie niższa niż minimalne wynagrodzenie za pracę w myśl ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Przyjęta w kosztorysie służącym do kalkulacji oferty stawka 40,00 zł netto/r-g mieści się w aktualnych stawkach rynkowych publikowanych w wydawnictwie SEKOCENBUD dla robót drogowych dla województw świętokrzyskiego, a także jest wyższa od minimalnej stawki godzinowej obowiązującej od stycznia 2026 r. i wynoszącej 31,40 zł. Z powyższego wynika więc jednoznacznie, że koszty pracy zostały oszacowane właściwie.”

2.47 Wbrew zatem gołosłownym twierdzeniom Odwołującego, Przystępujący wykazał w Wyjaśnieniach, że cena ofertowa uwzględnia m.in. koszty zatrudnienia pracowników etatowych, do których należy m.in. kierownik budowy, a także że koszt ten jest zgodny z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu. Nie może być zatem mowy o pominięciu tego kosztu, czy też o jego zaniżeniu przez Przystępującego.

2.48 Na marginesie Przystępujący zwraca uwagę, że kierując się logiką Odwołującego, tow zasadzie Odwołującemu również należałoby zarzucić brak udzielenia wyjaśnień odnośnie do kosztów zaangażowania kierownika budowy. Oferta załączona bowiem do jego własnych wyjaśnień rażąco niskiej ceny dotycząca kierownika budowy obejmuje wykonanie 3 różnych elementów generujących koszty, tj.: dokumentacji projektowej, kierowanie robotami budowlanymi oraz obsługę geodezyjną **za jedną, łączną cenę 34 880,35 zł brutto bez wyodrębnienia samego wynagrodzenia za pełnienie funkcji kierownika budowy**. Odwołujący, nie wyodrębnił też tego kosztu w oddzielnej pozycji kosztorysu złożonego na wezwanie Zamawiającego, co potwierdza, że stawianie w tym zakresie Przystępującemu zarzutu jest wybiórcze i niekonsekwentne.

Dowód: Dowód nr 1 do wyjaśnień rażąco niskiej ceny Odwołującego z dnia 20 lipca 2026 r. (w aktach Postępowania).

Ad zarzut nr 2 – rzekoma niezgodność oferty Przystępującego z warunkami zamówienia

2.49 Zarzut ten jest chybiony i gołosłowny, a tym samym zasługuje na oddalenie przez Izbę.

2.50 Argumentacja przedstawiona przez Przystępującego w odniesieniu do zarzutu rażąco niskiej ceny i poparta przez niego stosownymi dowodami potwierdza, że oferta Przystępującego jest w pełni zgodna ze wszystkimi wymaganiami Zamawiającego, a skalkulowana cena uwzględnia cały zakres zamówienia, niczego w nim nie pomijając.

2.51 Brak jest zatem podstaw do wywodzenia o rzekomym naruszeniu przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5) PZP, polegającym na zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia, w szczególności w zakresie konstrukcji nawierzchni bitumicznej.

Ad zarzut nr 3 – rzekome naruszenie zasad określonych w art. 16 pkt 1-3 PZP przy badaniu i ocenie oferty

Przystępującego

2.52 Zarzut ten ma charakter wynikowy względem zarzutów opartych na art. 226 ust. 1 pkt 5) oraz pkt 8) Pzp i dzieli ich los. Wobec wykazania, że oferta Przystępującego nie zawiera rażąco niskiej ceny oraz jest zgodna z warunkami zamówienia, brak jest podstaw do twierdzenia, że badanie i ocena ofert przez Zamawiającego naruszały zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości lub proporcjonalności.

W dniu 17.08.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) Zamawiający wobec wniesienia odwołania do Prezesa KIO wniósł na piśmie, w trybie art. 521 Pzp, odpowiedź na odwołanie, w której uwzględnił odwołanie w całości.

W dniu 19.08.2026 r. (e-mailem) Przystępujący do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego został wezwany do złożenia, w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania, oświadczenia w przedmiocie sprzeciwu wobec uwzględnienia w całości odwołania przez Zamawiającego.

W dniu 19.08.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) Przystępujący wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu wniesionym przez Odwołującego.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej po zapoznaniu się przedstawionymi poniżej dowodami, po wysłuchaniu oświadczeń, jak i stanowisk stron oraz Przystępującego złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy, ustalił i zważył, co następuje.

Skład orzekający Izby ustalił, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp, a Wykonawca wnoszący odwołanie posiadał interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp, uprawniający do jego złożenia. Odwołujący w rankingu złożonych ofert w zajął drugie miejsce, w wypadku więc potwierdzenia zarzutów, ma szansę na uzyskanie przedmiotowego zamówienia.

Skład orzekający Izby dopuścił w niniejszej sprawie dowody z: dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez Zamawiającego do akt sprawy w postaci elektronicznej, w tym w szczególności postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia zwanej dalej: „SWZ” wraz z załącznikami także Programem Funkcjonalno - Użytkowym /PFU/ (załącznik nr 8), ofert Przystępującego oraz Odwołującego, wezwania z 16.07.2026 r. do wyjaśnień na okoliczność ceny rażąco niskiej skierowanego do Przystępującego, wyjaśnień Przystępującego z 20.07.2026 r. z załącznikami /SIGNED_umowa paliwo .pdf; SIGNED_Oferta Iniset 06 (1).pdf; SIGNED_Oferta 2026_P.P.U.H. Iniset_220626MATO (1).pdf; SIGNED_kosztorys szczegółowy Węgleniec 2026.pdf; SIGNED_Ewidencja środków trwałych 30.06.2026.PDF/, jak i analogicznego wezwania skierowanego do Odwołującego oraz jego wyjaśnień, w tym zakresie, wezwania Przystępującego z 22.07.2026 r. w trybie art. 274 ust. 1 Pzp, dokumentów dostarczonych 24.07.2026 r. w odpowiedzi na to wezwanie m.in. wykazu osób oraz informacji z 28.07. 2026 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego załączony przez Odwołującego do odwołania na okoliczności tam wskazane:

•Katalog typowych konstrukcji nawierzchni podatnych i półsztywnych WR-D-61 /WR-D-61-01-2025.07.17_(KTKNPiP)_tekst.pdf/.

Izba zaliczyła również w poczet materiału dowodowego załączone przez Przystępującego do przystąpienia na okoliczności tam wskazane:

- 1) Informacja z otwarcia ofert z 08.07.2026 r.;
- 2) Oferta z 30.06.2026 r. od H-Z PROJEKT M.D.;
- 3) Mapa zagospodarowania po scaleniu wraz z oznaczeniem zadań.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy skład orzekający Izby wziął pod uwagę argumentację wynikającą z odwołania, przystąpienia, uwzględnienia w całości, sprzeciwu Przystępującego po stronie Zamawiającego, jak i stanowiska i oświadczenia stron oraz Przystępującego złożonych ustnie do protokołu.

Odnosząc się generalnie do podniesionych w treści odwołania zarzutów, stwierdzić należy, że odwołanie zasługuje na oddalenie.

Odwołujący sformułował w odwołaniu zarzuty naruszenia przez Zamawiającego:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „INISER” P.M., mimo że wykonawca nie sprostął ciężarowi wykazania, iż cena 2 890 500,00 zł brutto została skalkulowana w sposób realny i kompletny oraz umożliwia należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia, a przedstawione wyjaśnienia i dowody nie wykazują uwzględnienia istotnych elementów kosztowych;
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 i art. 17 ust. 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, mimo że przedstawiona przez niego kalkulacja ujawnia przyjęcie rozwiązania technicznego nieodpowiadającego wymaganiom dokumentów zamówienia, w szczególności w zakresie konstrukcji nawierzchni bitumicznej;

3) art. 16 pkt 1–3 Pzp oraz art. 239 ust. 1 Pzp poprzez przeprowadzenie badania i oceny ofert z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności, a następnie wybór oferty podlegającej odrzuceniu.

Izba dokonała następujących ustaleń odnośnie do przedmiotowego odwołania.

W pierwszej kolejności Izba przywołuje stan faktyczny wynikający z treści odwołania, przystąpienia, uwzględnienia w całości, sprzeciwu Przystępującego po stronie Zamawiającego. Jednocześnie, podkreślając, że nie było sporu co do stanu faktycznego, ale oceny tego stanu przez Zamawiającego. Izba w tym zakresie powołuje przywołane w złożonych pismach okoliczności postanowienia SWZ oraz PFU i treść złożonych wyjaśnień.

W dalszym, zaś zakresie, Izba stwierdza co następuje.

W ramach wezwania z 16.07.2026 r. do wyjaśnień na okoliczność ceny rażąco niskiej skierowanego do Przystępującego Zamawiający stwierdził „(...)W wyniku oceny złożonej oferty w przedmiotowym postępowaniu, powzięto wątpliwości, co do zaoferowanej ceny. Zaoferowana cena jest niższa o ponad 30 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert.

Dlatego też wzywam w trybie art. 224 ust. 2 pkt. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy PZP do wyjaśnienia ceny wskazanej w ofercie.

W celu udowodnienia, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska i stanowi realną wycenę opisanego przedmiotu zamówienia należy przedłożyć wyjaśnienia wraz ze szczegółowym kosztorysem oraz dowodami dotyczącymi elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny w szczególności zawierające:

- koszty sprzętowe oraz robociznę;
- kluczowe materiały (podstawowe) mające wpływ na zaoferowaną cenę wraz ze wskazaniem źródła z cenami nabycia lub cenniki na których opierano wycenę oferty.
- wskazanie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
- wskazanie zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie
- wskazanie innych okoliczności, jeżeli miały wpływ na zaoferowaną cenę.

Złożone wyjaśnienie musi zawierać wszystkie elementy mające wpływ na wysokość ceny, gdyż wyjaśnienie będzie miało szczególne znaczenie, na jego podstawie zostanie podjęta decyzja o odrzuceniu oferty bądź powierzeniu wykonania zamówienia.

Przypominam, że zgodnie z obowiązującymi zapisami art. 224 ust. 5 ustawy Pzp to na Wykonawcy spoczywa obowiązek udowodnienia, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, dlatego wymagane wyjaśnienie zaoferowanej ceny należy sporządzić z najwyższą starannością popierając je dowodami, które są niezbędne do uwiarygodnienia przedstawionego wyjaśnienia.(...)”.

W odpowiedzi w ramach - wyjaśnienia Przystępującego z 20.07.2026 r. zawarto: „(...) Niniejszym, w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 16.07.2026 r., oświadczam, że cena mojej oferty została skalkulowana w sposób prawidłowy. Wszystkie składniki mające wpływ na jej wysokość zostały ustalone rzetelnie, w oparciu o dokumentację postępowania oraz z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym przepisów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, z poszanowaniem praw pracowników. Oferowana cena nie ma charakteru rażąco niskiej, co znajduje potwierdzenie w przedstawionych poniżej wyjaśnieniach oraz załączonych dowodach.

Należy zauważyć, że przekroczenie progu 30% względem średniej arytmetycznej cen ofert wynika przede wszystkim z uwzględnienia w tej średniej oferty złożonej przez P.U.H. „DOMAX” A.M., której wartość znacząco odbiega od cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. Jednocześnie wartość tej oferty jest blisko trzykrotnie wyższa od kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Okoliczność ta istotnie wpływa na wysokość średniej arytmetycznej i w konsekwencji na powstanie obowiązku złożenia niniejszych wyjaśnień.

W postępowaniu różnica pomiędzy złożoną przeze mnie ofertą a trzecią w kolejności najtańszą ofertą wynosi 9 420,09 zł, co stanowi jedynie 0,32%. Okoliczność ta wskazuje, że moja oferta nie odbiega istotnie od poziomu cen rynkowych i nie zawiera zaniżonych kosztów.

Jak wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. KIO 2373/17, „nie wystarczy, aby cena zasadniczo odbiegała od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. Istotne jest ustalenie, czy za zaoferowaną cenę możliwe jest należyte wykonanie zamówienia przy zachowaniu reguł rynkowych”. Podobnie KIO w wyroku KIO 2301/15 oraz KIO 2302/15 wskazała, iż próg 30% stanowi wyłącznie podstawę do powzięcia wątpliwości i wszczęcia procedury wyjaśniającej, a nie przesądza automatycznie o występowaniu rażąco niskiej ceny.

W cenie oferty zostały uwzględnione wszelkie koszty robocizny, materiałów, sprzętu, urządzeń niezbędnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia. Cena oferty zawiera koszty bezpośrednie, koszty ogólne oraz zysk. Kalkulacja ceny

została sporządzona w oparciu o rzeczywiście ponoszone przeze mnie koszty prowadzenia działalności oraz aktualne ceny rynkowe materiałów, usług i robocizny. W cenie oferty uwzględniono koszty: robót przygotowawczych, porządkowych, zagospodarowania placu budowy, utrzymania zaplecza, koszty związane z odbiorami, inwentaryzacją powykonawczą, pracami geodezyjnymi oraz pozostałe koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia. Jako potwierdzenie powyższego przedkładam w załączeniu kosztorysy stanowiące podstawę obliczenia ceny oferty. Dodatkowo wskazuję na stanowisko wyrażone przez Krajową Izbę w orzeczeniu z dnia 27 lipca 2021 r. sygn. akt KIO 1899/21, w którym wyjaśniono, iż „wykonawcy mogą w różny sposób kalkulować ceny swoich ofert, o ile nie naruszają w tym zakresie postanowień zawartych w swz. **Tym samym różnorodna metodologia ustalania cen jednostkowych, a w efekcie całkowitej ceny oferty, nie jest nietypową sytuacją rynkową, również w obszarze zamówień publicznych. (...) Istotne bowiem jest to, aby jego sposób kalkulacji ceny zapewniał należyte wykonanie zamówienia**, a nie to, by był analogiczny do sposobu wyceny innych wykonawców lub zamawiającego (z zastrzeżeniem konieczności uwzględniania postanowień SWZ).

Dowód: kosztorysy stanowiący podstawę obliczenia ceny

Odnosząc się do treści pisma zamawiającego wskazuję, iż:

1. Kluczowym i najbardziej kosztochłonnym materiałem wykorzystywanym przy realizacji zamówienia jest kruszywo. Na potwierdzenie prawidłowości kalkulacji ceny przedkładam w załączeniu szczegółowy kosztorys, sporządzony w oparciu o otrzymane oferty zakupu kruszywa. Dla kruszywa przeznaczonego na wykonanie dolnej warstwy przyjęta różnica pomiędzy ceną zakupu łącznie z kosztami transportu na budowę a ceną przyjętą do kalkulacji wynosi 2,38 zł netto/t, (po uwzględnieniu kosztów transportu na odcinku 28 km w wysokości 8,00 zł/t). Natomiast dla kruszywa przeznaczonego na wykonanie górnej warstwy przyjęta różnica pomiędzy ceną zakupu łącznie z kosztami transportu na budowę a ceną przyjętą do kalkulacji wynosi 8,60 zł netto/t (po uwzględnieniu kosztów transportu na odcinku 40 km w wysokości 14,00 zł/t). Koszty transportu zostały skalkulowane w oparciu o warunki wynikające z otrzymanej wiążącej oferty handlowej, na podstawie której każdorazowo nabywam paliwo z rabatem w wysokości 0,25 zł netto za litr w stosunku do aktualnej ceny hurtowej publikowanej na stronie internetowej ORLEN.

Dowód: oferty handlowe kruszywa i paliwa

2. Cały sprzęt konieczny do wykonania przedmiotu zamówienia jest moją własnością. Przy realizacji nie będę ponosić kosztów ewentualnego wynajmu. Dysponuję własnym taborem samochodowym, który zapewnia ciągłość dostaw kruszywa odpowiednią do potrzeb realizowanej inwestycji. Dzięki realizacji prac zgodnie z przyjętym harmonogramem, który nada odpowiedni przebieg i tempo realizacji koszt dostaw ograniczony będzie do kosztu paliwa i wynagrodzenia pracowników.

Podczas wykonywania robót ziemnych oraz w trakcie wykonywania podbudowy/nawierzchni z kruszywa, pracownicy korzystają z rozwiązań technologicznych opartych na systemach GPS. Ma to realny wpływ na czas (skrócenie) realizacji robót oraz optymalne wykorzystanie materiału.

Dowód: ewidencja środków trwałych

3. Wysokim kosztem w realizacji przedmiotowego zamówienia są także koszty pracy. Pracownicy zaangażowani w realizację zadania są zatrudnieni na umowę o pracę w wymiarze 1 etatu. Wysokość wynagrodzenia jest zgodna z obowiązującymi przepisami, a więc nie niższa niż minimalne wynagrodzenie za pracę w myśl ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Przyjęta w kosztorysie służącym do kalkulacji oferty stawka 40,00 zł netto/r-g mieści się w aktualnych stawkach rynkowych publikowanych w wydawnictwie SEKOCENBUD dla robót drogowych dla województw świętokrzyskiego, a także jest wyższa od minimalnej stawki godzinowej obowiązującej od stycznia 2026 r. i wynoszącej 31,40 zł. Z powyższego wynika więc jednoznacznie, że koszty pracy zostały oszacowane właściwie.

Dowód: kosztorys.

4. Wszyscy pracownicy uczestniczący w realizacji zamówienia będą pracować zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Przede wszystkim wszyscy pracownicy są odpowiednio i zgodnie z wymogami przeszkoleni. Wszyscy zostali zapoznani i mają na bieżąco dostęp do instrukcji bhp: m. in. wykonywania prac związanych z zagrożeniami wypadkowymi lub zagrożeniami zdrowia; obsługi maszyn i innych urządzeń technicznych; udzielania pierwszej pomocy. Na terenie budowy wszyscy pracownicy będą mieć zapewnione zaplecze higieniczno-sanitarne. Pracownicy będą mieć organizowaną pracę przez osoby uprawnione i posiadające wymagane kompetencje. Pracownicy będą pozostawać pod stałym nadzorem osób posiadających wymagane kwalifikacje, co zapewni przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy podczas realizacji zamówienia.

5. Koszty stałe ponoszonej działalności ograniczyłem do minimum. Prowadzę jednoosobową działalność gospodarczą. Sam wykonuję część administracyjną w przedsiębiorstwie. Usługi księgowe i kadrowe zlecam zewnętrznej firmie. Dzięki temu nie muszę w kalkulacjach stosować wysokich narzutów, by działalność przynosiła zysk.

6. Technologia wykonania prac, której koszty zostały uwzględnione w cenie oferty jest zgodna z obowiązującymi przepisami, dokumentacją zamówienia oraz zasadami wiedzy technicznej i sztuki budowlanej. Pracami będzie kierować D.S. osoba posiadająca wieloletnie doświadczenie w kierowaniu robotami o tożsamym charakterze.

7. Przedmiot umowy wykonam samodzielnie, nie zamierzam zatrudniać podwykonawców.

8. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zamierzam wnieść w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Od wielu lat

mam zawartą umowę generalną dot. gwarancji kontraktowych w TUIR Warta S.A. Koszt gwarancji NWK i WiU został uwzględniony w kosztach pośrednich.

9. Koszty ubezpieczenia zostały skalkulowane w oparciu o posiadaną polisę OC działalności obejmującą zakres realizowanych robót wraz z klauzulami dodatkowymi ważną do 28.11.2026 r. Polisa będzie utrzymywana przez cały okres realizacji zamówienia.

10. Zamówienie wykonam z zachowaniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. W bieżącym roku nie korzystałem z pomocy publicznej. W kalkulacji nie zostały uwzględnione żadne elementy mające wpływ na wysokość ceny, a wynikające z ewentualnego otrzymania pomocy publicznej w przyszłości.

11. Zamówienie wykonam zgodnie z przepisami z zakresu ochrony środowiska. Roboty będą prowadzone zgodnie z ogólnymi przepisami z zakresu ochrony środowiska. W przedmiocie zamówienia nie występują elementy wymagające poniesienia ponadstandardowych kosztów związanych z ochroną środowiska. Wszelkie koszty są ujęte w przedłożonym kosztorysie.

12. Pomimo przyjęcia konkurencyjnej ceny oferta została skalkulowana z uwzględnieniem zysku. Wynik finansowy realizacji zamówienia został przewidziany w kosztorysie stanowiącym podstawę kalkulacji ceny i zapewnia ekonomiczną opłacalność realizacji zamówienia oraz osiągnięcie zakładanego zysku.

Mając na uwadze przedstawione wyjaśnienia oraz załączone dowody, należy uznać, że zaoferowana cena została skalkulowana w sposób rzetelny, obejmuje wszystkie koszty niezbędne do należytego wykonania zamówienia oraz zapewnia osiągnięcie zakładanego zysku. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że oferta zawiera rażąco niską cenę w rozumieniu art. 224 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wnoszę zatem o uznanie złożonych wyjaśnień za wystarczające i o dalsze prowadzenie postępowania z uwzględnieniem złożonej przeze mnie oferty.

W razie jakichkolwiek wątpliwości czy potrzeby udzielenia dodatkowych wyjaśnień pozostaję do Państwa dyspozycji.(...)”.

W pozostałym zakresie Izba odniesie się przy rozpoznawaniu zarzutów.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową, po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału (art. 542 ust. 1 Pzp), Izba stwierdziła co następuje.

Odnośnie zarzutu pierwszego i drugiego, Izba uznała w/w zarzuty za podlegające oddaleniu.

W pierwszej kolejności, Izba podzieliła stanowisko Przystępującego, że Odwołujący nie wykazał wpływu trzech zakwestionowanych kosztów na cenę globalną, zgodnie bowiem z art. 226 ust.1 pkt 8 Pzp, wynika z niego, że można kwestionować składniki ceny globalnej, które przekładają się na nierealność ceny globalnej. Zgodnie z orzecznictwem: „(...)„(...) z art. 224 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2020 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) (...)”, który odsyła do ust.1 tego artykułu, który z kolei stanowi, że chodzi o istotne części składowe ceny lub kosztu. Zgodnie z orzecznictwem: „W zakresie interpretacji pojęcia istotnej części składowej Izba w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 stycznia 2019 r., w którym wskazano, że istotnymi są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których - ze względu na ich merytoryczne znaczenie - zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości (tak: wyrok z dnia 18 stycznia 2019 r., KIO 2678/18)” (za wyrokiem 29.06.2022 r., sygn. akt: KIO 1543/22). W wyroku SO w W-wie z 04.01.2023 r., sygn. akt: XXIII Zs 147/22, XXII Zs 148/22 wskazał, że (...) rażąco niska wycena pojedynczego elementu przedmiotu zamówienia może uzasadniać odrzucenie oferty w sytuacji, gdy dotyczy elementów istotnych, wpływających na możliwość zrealizowania przedmiotu zamówienia jako całości” (za wyrokiem KIO z 03.07.2025 r., sygn. akt: KIO 2131/25). Podobnie, w wyroku KIO z 22.11.2021r., sygn. akt: KIO 3190/21 „aby można było badać części składowe ceny oferty należy ustalić czy mają one charakter istotny. Istotna część składowa ceny to część, która w znacznym stopniu przyczynia się do powstawania kosztów po stronie wykonawcy i ma znaczący wpływ na całkowitą cenę oferty. Oceniając istotność części składowych ceny oferty, która podlega badaniu, należy wykazać, że jej zniżenie ma istotny wpływ na ostateczną wysokość ceny oferty”. Nadto, wyrok KIOz 09.07.2021 r., sygn. akt: KIO 1629/21, KIO 1638/21 stwierdza: „(...) istotności elementu składowego ceny. W ocenie Izby należy przyjąć, że istotne są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których – ze względu na ich merytoryczne znaczenie – zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości. (...)”. Zgodnie z orzecznictwem decydujące znaczenie dla uznania wystąpienia ceny rażąco niskiej jest zależność pomiędzy jednostkowym zniżeniem a ceną całej oferty, a nie traktowanie ceny pojedynczych składników oferty w sposób wyizolowany i oderwany od całej oferty (przykładowo za wyrokiem KIO 16.09.2022 r., sygn. akt: KIO 2259/22). Podobnie w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30.05.2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 69/22 - Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał natomiast na znaczenie istotnej części składowej z punktu widzenia badania ceny rażąco niskiej dopuszczając możliwość odrzucenia oferty, w sytuacji w której istotne części składowe ceny lub kosztu okażą się rażąco niskie. Taka możliwość wymaga wykazania, że znaczenie podważanego elementu cenotwórczego jest tak duże, że jego zniżenie powoduje

rażąco niski charakter całej oferty.

Następnie, należy wskazać, że odwrócony ciężar dowodu nie zwalnia Odwołującego z konieczności dowodzenia zasadności swoich twierdzeń. Izba wskazuje na argumentację zawartą w wyroku KIO z 23.12.2022 r., sygn. akt: KIO 3225/22: "(...) zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontrydiktoryjnym, co oznacza, że strony i uczestnicy postępowania odwoławczego obowiązani są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. W przypadku rozpoznania zarzutu rażąco niskiej ceny, czy też zarzutu zaniechania wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w przedmiocie ceny na etapie postępowania odwoławczego ciężar dowodu rozkłada się analogicznie do tego w postępowaniu o udzielenie zamówienia (vide: art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). Oznacza to, że stosownie do art. 537 ustawy Pzp ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, bądź też, że cena nie budzi wątpliwości, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego albo na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Skład orzekający w tej sprawie podziela prezentowane w orzecznictwie Izby stanowisko, zgodnie z którym ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie ma charakteru absolutnego i nie zwalnia odwołującego, który podnosi zarzut rażąco niskiej ceny, bądź zaniechania do wezwania w zakresie wyjaśnienia zaoferowanej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny, zgodnie z 534 ust. 1 ustawy Pzp, zwłaszcza w sytuacji, gdy zamawiający nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Innymi słowy treść art. 537 ustawy Pzp nie uprawnia odwołującego do poprzestania na samych twierdzeniach i przerzucenia na uczestnika postępowania lub zamawiającego ciężar dowodu (zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 kwietnia 2022 r., KIO 719/22 oraz wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 stycznia 2019 r., KIO 2617/18)". Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 09.06.2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 19/22: "Pomimo jednak przeniesienia ciężaru dowodu na wykonawcę, którego oferty dotyczy zarzut rażąco niskiej ceny, w orzecznictwie przyjęło się, że odwołujący nie może pozostać dowodowo bierny i ograniczyć się jedynie do postawienia zarzutu. Rolą odwołującego w takim przypadku jest bowiem udowodnienie, że wyjaśnienia udzielone w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są niewystarczające, nierzetelne lub z innych względów wadliwe. Reasumując, pomimo że ciężar dowodu, że oferta nie zawierała niskiej ceny, spoczywa na przystępującym wykonawcy, to nie oznacza, że odwołujący w ogóle jest zwolniony z przedstawiania dowodów w odwołaniu lub podczas rozprawy i może jedynie w odwołaniu "rzucić" ogólnikowy zarzut zamiast go prawidłowo sformułować, tj. m.in. prawidłowo uzasadnić i chociażby uprawdopodobnić."

Powyższe ma także o tyle znaczenie, że różnica między ceną Przystępującego, a Odwołującego jest jednie rzędu 7.729, 32 zł, tj. 0, 27 %, a wobec trzeciej w kolejności oferty 0, 32 %. Nadto, cena Przystępującego jest niższa od kwoty przewidzianej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia /3 469 362,60 zł/ o 578 862,60 zł, przy cenie na poziomie rzędu 3 mln zł.

Odnosnie warstwy wiążącej, to należy zauważyć, że dopiero na rozprawie Odwołujący wskazał, że w jego ofercie to koszt rzędu 700 tys. zł. Przy czym, wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy, zaś formuła to „zaprojektuj i wybuduj”, jest to o tyle istotne, że dopiero na etapie projektowania zostanie rozstrzygnięte, czy będzie w toku realizacji warstwa wiążąca, w SWZ /Rozdz. III ust. 1 pkt 3 - Parametry do projektowania drogi („tłuczniówka”) - droga gminna klasy - D (dojazdowa), - szerokość w liniach rozgraniczających – od 4,0 do 9,0 m, - kategoria ruchu - KR 1, - prędkość do projektowania - nie określa się,- obciążenie - 115 kN / os , - nawierzchnia jezdni z kruszywa łamanego (tłuczniówka), - szerokości jezdni 3,5 - 4,5m (1 pas ruchu w dwóch kierunkach).- szerokość poboczy gruntowych stabilizowanych kruszywem – obustronnych 0,25 – 0,75m. Parametry do projektowania drogi („bitumiczna”) - droga gminna klasy - D (dojazdowa),- szerokość w liniach rozgraniczających – od 5,0 m do 9,0 m,- kategoria ruchu - KR-1,- prędkość do projektowania - nie określa się,- obciążenie - 115 kN / os , - nawierzchnia jezdni z mieszanki mineralno – bitumicznej asfaltowej,- szerokości jezdni – 4,0 – 4,5 m (1 pas ruchu w dwóch kierunkach),- szerokość poboczy gruntowych stabilizowanych kruszywem – obustronnych 0,25-0,75 m. Przebudowa drogi powinna być przeprowadzona w technologii tradycyjnej przy użyciu materiałów posiadających wymagane atesty i certyfikaty, ani w PFU (pkt 1.4.1 Branża drogowa; jezdnie) nie była ona wprost wskazana (w odróżnieniu od pozostałych, jak podnosił Przystępujący w przystąpieniu), a katalog typowych konstrukcji nawierzchni nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, lecz dobrowolny. Przystępujący nie uchyla się od kwestii ostatecznej realizacji warstwy wiążącej, a jedynie zwracał uwagę na braku PFU w tym zakresie i charakter wynagrodzenia oraz formułę zamówienia, ostatecznie stwierdzając, że jeśli projektant uzna konieczność spornej warstwy /w uzgodnieniu z Zamawiającym/ (pkt 1.5.1. Wymagania w stosunku do zakresu i formy projektu), to ją wykona za zaoferowaną cenę, a koszt pokryje z przewidzianej rezerwy na ryzyka, która miał zgodnie z wyjaśnieniami w zakresie zaoferowanej ceny („W cenie oferty zostały uwzględnione wszelkie koszty robocizny, materiałów, sprzętu, urządzeń niezbędnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia. Cena oferty zawiera koszty bezpośrednie, koszty ogólne oraz zysk. Kalkulacja ceny została sporządzona w oparciu o rzeczywiście ponoszone przeze mnie koszty prowadzenia działalności oraz aktualne ceny rynkowe materiałów, usług i robocizny. W cenie oferty uwzględniono koszty: robót przygotowawczych, porządkowych, zagospodarowania placu budowy, utrzymania zaplecza, koszty związane z odbiorami, inwentaryzacją powykonawczą, pracami geodezyjnymi oraz pozostałe koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia”) oraz SWZ (Rozdz. XVII pkt 2 – „W związku z powyższym cena oferty winna zawierać wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia z

uwzględnieniem ryzyka Wykonawcy, w tym także opłaty związane z kosztem robocizny, materiałów, pracy sprzętu, środków transportu technologicznego niezbędnego do wykonania robót, koszt nakładów, prac i robót nieprzewidzianych, a niezbędnych do wykonania zamówienia w zakresie określonym przedmiarami oraz opisami tej dokumentacji po pozycji przedmiarów, które będą musiały być poniesione przy wykonaniu zamówienia.”) i PFU / 1.6.7. Wykonanie robót. Wykonawca jest odpowiedzialny za prowadzenie robót zgodnie z warunkami umowy oraz za jakość zastosowanych materiałów i wykonywanych robót, za ich zgodność z dokumentacją projektową, wymaganiami SST, projektem organizacji robót opracowanym przez Wykonawcę oraz poleceniami Inspektora Nadzoru. Wykonawca jest odpowiedzialny za dokładne wytyczenie w planie i wyznaczenie wysokości wszystkich elementów robót zgodnie z wymiarami i rzędnymi określonymi w dokumentacji projektowej lub przekazanymi na piśmie przez Inspektora Nadzoru. Decyzje Inspektora Nadzoru dotyczące akceptacji lub odrzucenia materiałów i elementów robót będą oparte na wymaganiach określonych w dokumentach umowy, dokumentacji projektowej i w SST, a także w normach i wytycznych. Przy podejmowaniu decyzji Inspektor Nadzoru uwzględni wyniki badań materiałów i robót, rozrzuty normalnie występujące przy produkcji i przy badaniach materiałów, doświadczenia z przeszłości, wyniki badań naukowych oraz inne czynniki wpływające na rozważaną kwestię. Polecenia Inspektora Nadzoru powinny być wykonywane przez Wykonawcę w czasie określonym przez Inspektora Nadzoru, pod groźbą zatrzymania robót. Skutki finansowe z tego tytułu poniesie Wykonawca./

Kwestia sieci światłowodowych, ma znikomy charakter (50 mb) /dowód załączony do przystąpienia - Mapa zagospodarowania po scaleniu wraz z oznaczeniem zadań/, brak prezentacji w wyjaśnieniach w zakresie zaoferowanej ceny wynikał z charakteru wezwania, w którym jest mowa o kluczowych elementach mających wpływ na zaoferowaną cenę. Kwestia uzgodnień, w tym zakresie, jest objęta w ramach obowiązków projektanta i została wyceniona w kosztorysie załączonym do wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny (str. 5 kosztorysu - kosztorys szczegółowy Węgleńiec 2026.pdf).

Względem wynagrodzenia kierownika budowy, wyjaśnienia w zakresie zaoferowanej ceny zawierają w tym zakresie, stosowny fragment (pkt 3, 4 i 6 oraz wykaz osób), skoro jest on /kierownik budowy/ bezsprzecznie etatowym pracownikiem Przystępującego, w ramach kosztów pośrednich.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

Odnosnie zarzutu trzeciego, Izba uznała w/w zarzut za podlegający oddaleniu.

Z uwagi na wynikowy charakter tego zarzutu, wobec oddalenia pozostałych zarzutów, także ten zarzut jest niezasadny.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

W tym stanie rzeczy, Izba oddaliła odwołanie na podstawie art. 553 zdanie pierwsze i art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono z uwzględnieniem przywołanych poniżej przepisów, w tym także w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 2) rozporządzenia wskazanego poniżej. Jednocześnie, obciążając kosztami Odwołującego.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 557 Pzp oraz art. 575 Pzp, z uwzględnieniem postanowień Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:

.....