

WYROK

Warszawa, dnia 14 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Adriana Urbanik
Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 sierpnia 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia konsorcjum Rokom Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Pol-Dróg Warszawa Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

- A. wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia Bader-Drog sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Łubowie, Tadeusza Badery, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „Badera” Firma Produkcyjno-Handlowo-Usługowa T.B. z siedzibą w Dalachowie,
- B. wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku,
- C. wykonawcy Zaberd Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu,
- D. wykonawcy FBSerwis S.A. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

- 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
- 2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zamawiający Skarb Państwa-Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa, prowadzący postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. Siemiradzkiego 5a, 60-763 Poznań, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), dalej „ustawa Pzp” lub „Pzp”, pn. „Całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie drogi ekspresowej S5 na odcinku od km 17+400 drogi S5i do granicy województwa w latach 2026-2030” (numer referencyjny: OPO-D-3.2421.10.2026).

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 27 lutego 2026 r., numer publikacji ogłoszenia 140666-2026, numer wydania Dz.U. S: 41/2026.

21 sierpnia 2026 r. odwołanie złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie: ROKOM Sp. z o.o., ul. Karnicka 22, 03-162 Warszawa, Pol-Dróg Warszawa Sp. z o.o., ul. J. Conrada 13, 01-922 Warszawa, wobec czynności i zaniechań zamawiającego polegających na:

- wyborze oferty najkorzystniejszej w postępowaniu i uznaniu za taką oferty wykonawcy Saferoad Services Sp. z

o.o., ul. Komunalna 7, 87-800 Włocławek (dalej: „Saferoad”) z naruszeniem art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp, przy:

- zaniechaniu odrzucenia ofert następujących wykonawców:

1. Saferoad Services Sp. z o.o., ul. Komunalna 7, 87-800 Włocławek,

2. ZABERD Sp. z o.o., ul. Bystrzycka 24, 54-215 Wrocław,

3. FBSerwis S.A., ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa,

4. konsorcjum BADER-DROG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, Łubowo 25a, 62-260 Łubowo, „BADERA” Firma Produkcyjno-Handlowo-Usługowa T.B., Dalachów 354, 46-325 Rudniki

w sytuacji, gdy oferty te zawierają rażąco niską cenę za wykonanie zamówienia a wezwani do udzielenia wyjaśnień istotnych elementów ceny wykonawcy nie wykazali i nie udowodnili w złożonych wyjaśnieniach, aby cena jaką zaoferowali w postępowaniu nie była rażąco niska,

- naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp.

Odwolujący wniósł o:

- merytoryczne rozpatrzenie oraz uwzględnienie odwołania,

- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentacji postępowania - na okoliczności wskazane odwołaniem.

W oparciu o przedstawione wyżej zarzuty odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej jako obciążonej wadą mającą wpływ na wynik postępowania,

2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem zarzutów podniesionych w odwołaniu, a w konsekwencji odrzucenie ofert wykonawców: Saferoad Services

Sp. z o.o., ZABERD Sp. z o.o. FBSerwis S.A., Konsorcjum BADER-DROG Spółka

z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa – „BADERA” Firma Produkcyjno-Handlowo-Usługowa T.B.,

3. dokonanie ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu,

4. obciążenie zamawiającego kosztami postępowania w tym kosztami zastępstwa procesowego.

24 sierpnia 2026 r. zamawiający na stronie postępowania opublikował odwołanie, natomiast 25 sierpnia 2026 r. zamawiający wezwał wraz kopią odwołania uczestników postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego 28 sierpnia 2026 r. zgłosili przystąpienie wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia BADER-DROG sp. z o.o. sp. k., Łubowo 25A, 62-260 Łubowo "BADERA" Firma Produkcyjno - Handlowo – Usługowa T.B., Dalachów 354, 46-325 Rudniki 27 sierpnia 2026 r. zgłosił przystąpienie wykonawca Saferoad Services Sp. z o.o.,

ul. Komunalna 7, 87-800 Włocławek; 27 sierpnia 2026 r. zgłosił przystąpienie wykonawca ZABERD sp. z o.o., ul. Bystrzycka 24; 54-215 Wrocław; 28 sierpnia 2026 r. zgłosił przystąpienie wykonawca FBSerwis S.A., ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa.

9 września 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z 7 września 2026 r., w której w szczególności wniósł o oddalenie odwołania.

9 września 2026 r. zgłaszający przystąpienie wykonawca Saferoad Services Sp. z o.o., ul. Komunalna 7, 87-800 Włocławek, złożył pismo procesowe, w którym przedstawił stanowisko w sprawie.

9 września 2026 r. zgłaszający przystąpienie wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia BADER-DROG sp. z o.o. sp. k., Łubowo 25A, 62-260 Łubowo, "BADERA" Firma Produkcyjno - Handlowo – Usługowa T.B., Dalachów 354, 46-325 Rudniki złożyli pismo procesowe, w którym przedstawili stanowisko w sprawie.

10 września 2026 r. zamawiający złożył pismo procesowe, w którym przedstawił uzupełnienie odpowiedzi na odwołanie wraz z wnioskami dowodowymi.

10 września 2026 r. zgłaszający przystąpienie wykonawca ZABERD sp. z o.o., ul. Bystrzycka 24; 54-215 Wrocław, złożył pismo procesowe, w którym przedstawił stanowisko w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpili wykonawcy zgłaszający przystąpienie.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła

w niniejszej sprawie dowody z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez zamawiającego, a takżeawnioskowane i złożone w toku postępowania odwoławczego, z tym, że dowody wykraczające poza odnośną SWZ, wezwania do wyjaśnień i złożone wyjaśnienia wraz z załącznikami nie były przydatne dla rozpoznania sprawy.

Przy rozpoznawaniu sprawy izba wzięła pod uwagę także stanowisko wynikające z odwołania, odpowiedzi na odwołanie, zgłoszeń przystąpienia, pism procesowych oraz stanowiska i oświadczenia obecnych na posiedzeniu i rozprawie, złożone ustnie do protokołu.

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

Izba dokonała następujących niespornych ustaleń faktycznych także za odwołującym:

W pkt 17.3 i 17.5 SWZ Tom I Instrukcji dla wykonawców wraz z formularzami zamawiający wymaga:

„17.3.Każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji.

17.5.Dla każdej pozycji wyszczególnionej w Formularzu cenowym, jeśli składają się na nią elementy o zróżnicowanych kosztach, jednolita stawka jednostkowa powinna zostać skalkulowana na zasadzie uśrednienia kosztów składowych.”.

W pkt 6.2 SWZ Tom I Instrukcji dla wykonawców wraz z formularzami zamawiający postanowił: „6.2. Szczegółowo przedmiot zamówienia opisany został w Tomie III SWZ”.

Izba ustaliła, że w folderze SWZ tom III – OPZ.zip zamawiający w szczególności podał podfolder SST ze specyfikacjami technicznymi w Grupach 1-12 i Wymaganiami ogólnymi.

W projektowanych postanowieniach umowy w § 4 Wartość Umowy w ust. 3 zamawiający podał:

„3. Cykliczne rozliczanie Umowy następować będzie w oparciu o ceny jednostkowe netto określone przez Wykonawcę w TER, stanowiących Załącznik nr 2 do Umowy, złożonych wraz z ofertą, z zastrzeżeniem § 7 ust. 5.”.

18 maja 2026 r. zamawiający wezwał wykonawcę Saferoad na podstawie art. 224 ust.1 oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty:

„(...) Celem ustalenia czy istotne części składowe oferty zawierają rażąco niską cenę

w stosunku do przedmiotu zamówienia zwracamy się do Państwa z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaproponowanej ceny. Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację oraz wnosi o podanie konkretnych założeń i kalkulacji wraz z uzasadnieniem oraz dowodami na poparcie wyliczeń ceny jaką Wykonawca przedstawił w ofercie. Prosimy o przedstawienie sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę oferty, które uważacie Państwo

za istotne, mając na uwadze w szczególności:

a) zgodność 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

b) zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Ponadto prosimy o wyjaśnienie zadeklarowanych cen jednostkowych dotyczących:

a) Grupa 1 – poz. 1.1 – Remont częściowy nawierzchni z betonu asfaltowego/SMA poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni do 4 cm i ułożenie warstwy betonu asfaltowego o grubości 4 cm - łąty do 5 m2 [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 05.03.17f

b) Grupa 2 – poz. 1.1 – Remont poboczy destruktem bitumicznym o grubości warstwy do 10 cm, materiał Zamawiającego [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze,

w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił

w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 05.02.00b.

c) Grupa 7 - Poz. 7.3. - Wymiana / zamontowanie elementów barier ochronnych

– słupki (kpl.) – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 07.05.01

d) Grupa 8 - Poz. 10.1 - Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów (100m²) – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji

w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy

o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 09.01.03a

e) Grupa 10c – Zimowe utrzymanie chodników - Wartość zadania za okres 1 sezonu zimowego netto [1 sezon zimowy] - prosimy o wykazanie, że Wykonawca jest w stanie zapewnić utrzymanie zimowe w zadeklarowanej cenie z zachowaniem uwarunkowań kontraktowych (w szczególności spełniając wymagania SST D-66.01.00).

W wyjaśnieniu należy wskazać m.in. kosztu zatrudnienia i utrzymania personelu, koszty zapewnienia, wyposażenia, utrzymania i eksploatacji całej floty sprzętu oraz materiału do ZUD. Należy przedstawić szczegółową kalkulację cenową dla przedmiotowej pozycji

w rozbiciu na składniki cenotwórcze, odrębnie dla usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości dla odcinka 1 km, z podziałem na elementy pasa drogowego. Wyjaśnienia winny dotyczyć utrzymania jednego sezonu zimowego przy założeniu udziału działań ZUD przewidzianych w TER oraz kosztów prowadzenia poszczególnych zabiegów ZUD.

Zamawiający, oceniając Państwa wyjaśnienia, weźmie pod uwagę obiektywne czynniki mające wpływ na cenę oferty wskazane w art. 224 ust. 3 ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

Jednocześnie informujemy, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo Zamówień Publicznych Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza,

że wycena zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Wyjaśnienia i dowody należy złożyć Zamawiającemu za pośrednictwem Platformy zakupowej pod adresem: <https://gddkia.eb2b.com.pl/> w zakładce dotyczącej przedmiotowego postępowania w nieprzekraczalnym terminie do dnia 01.06.2026 r.”.

Wykonawca Saferoad wystąpił do zamawiającego o doprecyzowanie treści wezwania, a zamawiający pismem z 1 czerwca 2026 r. udzielił odpowiedzi:

„Odnosząc wezwania do wyjaśnień w zakresie badania rażąco niskiej ceny

w postępowaniu: Całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie drogi ekspresowej S5 na odcinku od km 17+400 drogi S5i do granicy województwa w latach 2026-2030 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu odpowiada na Państwa wniosek o wyjaśnienie treści wezwania.

Treść wniosku Wykonawcy:

1. w punkcie e) Grupa 10c – Zimowe utrzymanie chodników - Wartość zadania za okres 1 sezonu zimowego netto [1 sezon zimowy]

Prosimy o jednoznaczne wskazanie, czy Wykonawca ma złożyć wyjaśnienia dla całej GR10c

– Zimowe utrzymanie dróg, czy dla pozycji 1.1 chodniki?

2. ponadto zakres wezwania dla punktu e) określony jako „Należy przedstawić szczegółową kalkulację cenową dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, odrębnie dla usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości dla odcinka 1 km, z podziałem na elementy pasa drogowego”. nie odpowiada specyfice pozycji kosztorysowych GR10c.

Prosimy o doprecyzowanie jaki podział elementów pasa drogowego Zamawiający ma na myśli w kontekście pozycji kosztorysowych GR10c, które same są niezależnymi elementami pasa drogowego lub usunięcie zapisu.

Wyjaśnienia Zamawiającego:

AD 1 – Oferent ma złożyć wyjaśnienie dla kwoty całkowitej dla jednego sezonu oraz również odnieść się do poszczególnych pozycji, które stanowią składowe tej kwoty tj. ceny jaką zadeklarował dla elementów:

- chodniki,
- drogi rowerowe oraz ciągi pieszo-rowerowe,
- drogi serwisowe/ technologiczne/ dojazdowe/ inne

w zakresie usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości.

AD 2 – odpowiedź zawarta jest powyżej.

Ponadto Zamawiający informuje, że termin składania wyjaśnień w zakresie Grupa 10c – Zimowe utrzymanie chodników - Wartość zadania za okres 1 sezonu zimowego netto

[1 sezon zimowy] zostaje przesunięty na 05.06.2026r.”.

18 maja 2026 r. zamawiający wezwał na podstawie art. 224 ust.1 oraz art. 223

ust. 1 ustawy Pzp wykonawcę Zaberd do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty:

„(...) Celem ustalenia czy istotne części składowe oferty zawierają rażąco niską cenę

w stosunku do przedmiotu zamówienia zwracamy się do Państwa z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaproponowanej ceny. Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację oraz wnosi o podanie konkretnych założeń i kalkulacji wraz z uzasadnieniem oraz dowodami na poparcie wyliczeń ceny jaką Wykonawca przedstawił w ofercie. Prosimy o przedstawienie sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę oferty, które uważacie Państwo za istotne, mając na uwadze w szczególności:

a) zgodność 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

b) zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Ponadto prosimy o wyjaśnienie zadeklarowanych cen jednostkowych dotyczących:

a) GRUPA 4 – poz. 5.4 - Oczyszczenie i udrożnienie studzienki wpustowej [szt.]

- prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji

w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy

o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 03.01.03d.

b) GRUPA 4 – poz. 7.1 - Oczyszczenie separatorów koalescencyjnych

wraz z osadnikiem, osadników żwirowych, piaskowników, pompowni, regulatorów przepływu (z utylizacją odpadów ropopochodnych i szlamu) [m3] – prosimy

o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 03.01.03f.

c) Grupa 8 - Poz. 10.1 - Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów (100m2) – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji

w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy

o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 09.01.03a.

Zamawiający, oceniając Państwa wyjaśnienia, weźmie pod uwagę obiektywne czynniki mające wpływ na cenę oferty wskazane w art. 224 ust. 3 ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

Jednocześnie informujemy, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo Zamówień Publicznych Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza,

że wycena zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Wyjaśnienia i dowody należy złożyć Zamawiającemu za pośrednictwem Platformy zakupowej pod adresem: <https://gddkia.eb2b.com.pl/> w zakładce dotyczącej przedmiotowego postępowania w nieprzekraczalnym terminie do dnia 01.06.2026 r.”.

18 maja 2026 r. zamawiający wezwał na podstawie art. 224 ust.1 oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp wykonawcę FBSerwis do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty:

„(...) Celem ustalenia czy istotne części składowe oferty zawierają rażąco niską cenę

w stosunku do przedmiotu zamówienia zwracamy się do Państwa z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaproponowanej ceny. Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację oraz wnosi o podanie konkretnych założeń i kalkulacji wraz z uzasadnieniem oraz dowodami na poparcie wyliczeń ceny jaką Wykonawca przedstawił w ofercie. Prosimy o przedstawienie sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę oferty, które uważacie Państwo za istotne, mając na uwadze w szczególności:

a) zgodność 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

b) zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Ponadto prosimy o wyjaśnienie zadeklarowanych cen jednostkowych dotyczących:

a) Grupa 1 – poz. 9.1 – Wyrównanie nawierzchni betonem asfaltowym przy grubości

do 3 cm [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 05.03.05b

b) Grupa 1 – poz. 13.1 – Wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego

o grubości 4 cm [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 05.03.05a

c) Grupa 1 – poz. 14.1 – Wykonanie warstwy bitumicznej z betonu asfaltowego na asfalcie modyfikowanym o grubości 4 cm [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 05.03.26e / 05.03.05ab.

d) Grupa 2 – poz. 1.1 – Remont poboczy destruktem bitumicznym o grubości warstwy do 10 cm, materiał Zamawiającego [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze,

w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił

w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 05.02.00b.

e) GRUPA 4 – poz. 5.4 - Oczyszczenie i udrożnienie studzienki wpustowej [szt.]

- prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 03.01.03d.

f) GRUPA 6 – poz. 7.4 - Usuwanie oznakowania poziomego cienkowarstwowego [m2] – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości

wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy

o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 07.01.01

g) GRUPA 6 – poz. 7.5 - Usuwanie oznakowania poziomego grubowarstwowego [m2] - prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy

o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 07.01.01

h) Grupa 7 - Poz. 7.3. - Wymiana / zamontowanie elementów barier ochronnych

– słupek (kpl.) – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych.

Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 07.05.01

i) Grupa 8 - Poz. 10.1 - Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów (100m2) – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji

w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych.

Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 09.01.03a

j) Grupa 10c – Zimowe utrzymanie chodników - Wartość zadania za okres 1 sezonu zimowego netto [1 sezon zimowy] - prosimy o wykazanie, że Wykonawca jest w stanie zapewnić utrzymanie zimowe w zadeklarowanej cenie z zachowaniem uwarunkowań kontraktowych (w szczególności spełniając wymagania SST D-66.01.00).

W wyjaśnieniu należy wskazać m.in. kosztu zatrudnienia i utrzymania personelu, koszty zapewniania, wyposażenia, utrzymania i eksploatacji całej floty sprzętu oraz materiału do ZUD. Należy przedstawić szczegółową kalkulację cenową dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, odrębnie dla usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości dla odcinka 1 km, z podziałem na elementy pasa drogowego. Wyjaśnienia winny dotyczyć utrzymania jednego sezonu zimowego przy założeniu udziału działań ZUD przewidzianych w TER oraz kosztów prowadzenia poszczególnych zabiegów ZUD.

Zamawiający, oceniając Państwa wyjaśnienia, weźmie pod uwagę obiektywne czynniki

mające wpływ na cenę oferty wskazane w art. 224 ust. 3 ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

Jednocześnie informujemy, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo Zamówień Publicznych Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza, że wycena zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Wyjaśnienia i dowody należy złożyć Zamawiającemu za pośrednictwem Platformy zakupowej pod adresem: <https://gddkia.eb2b.com.pl/> w zakładce dotyczącej przedmiotowego postępowania w nieprzekraczalnym terminie do dnia 01.06.2026 r.”.

18 maja 2026 r. zamawiający wezwał na podstawie art. 224 ust.1 oraz art. 223

ust. 1 ustawy Pzp wykonawcę Konsorcjum BADER-DROG do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty:

„(...) Celem ustalenia czy istotne części składowe oferty zawierają rażąco niską cenę

w stosunku do przedmiotu zamówienia zwracamy się do Państwa z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaproponowanej ceny. Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację oraz wnosi o podanie konkretnych założeń i kalkulacji wraz z uzasadnieniem oraz dowodami na poparcie wyliczeń ceny jaką Wykonawca przedstawił w ofercie. Prosimy o przedstawienie sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę oferty, które uważacie Państwo za istotne, mając na uwadze w szczególności:

a) zgodność 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

b) zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Ponadto prosimy o wyjaśnienie zadeklarowanych cen jednostkowych dotyczących:

a) Grupa 7 - Poz. 7.3. - Wymiana / zamontowanie elementów barier ochronnych – słupek (kpl.) – prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych.

Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 07.05.01

b) Grupa 10b – Zimowe utrzymanie dróg - Wartość zadania za okres 1 sezonu zimowego netto [1 sezon zimowy] - prosimy o wykazanie, że Wykonawca jest w stanie zapewnić utrzymanie zimowe w zakresie gotowości do ZUD w zadeklarowanej cenie

z zachowaniem uwarunkowań kontraktowych (w szczególności spełniając wymagania SST D-66.01.00). W wyjaśnieniu należy wskazać m.in. całodobowe utrzymanie personelu, koszty zapewniania, wyposażenia, utrzymania, eksploatacji całej floty sprzętu oraz wymaganego materiału do ZUD. Należy przedstawić szczegółową kalkulację cenową dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w odniesieniu do okresu gotowości 20%, 50% oraz 100%.

c) Grupa 10c – Zimowe utrzymanie chodników - Wartość zadania za okres 1 sezonu zimowego netto [1 sezon zimowy] - prosimy o wykazanie, że Wykonawca jest w stanie zapewnić utrzymanie zimowe w zadeklarowanej cenie z zachowaniem uwarunkowań kontraktowych (w szczególności spełniając wymagania SST D-66.01.00).

W wyjaśnieniu należy wskazać m.in. kosztu zatrudnienia i utrzymania personelu, koszty zapewniania, wyposażenia, utrzymania i eksploatacji całej floty sprzętu oraz materiału do ZUD. Należy przedstawić szczegółową kalkulację cenową dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, odrębnie dla usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości dla odcinka 1 km, z podziałem na elementy pasa drogowego. Wyjaśnienia winny dotyczyć utrzymania jednego sezonu zimowego przy założeniu udziału działań ZUD przewidzianych w TER oraz kosztów prowadzenia poszczególnych zabiegów ZUD.

d) Grupa 11 – poz. Utrzymanie Miejsca Obsługi Podróżnych ... [miesiąc] – prosimy

o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty zatrudniania, robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej 10.10.01z oraz 10.10.01e.

Zamawiający, oceniając Państwa wyjaśnienia, weźmie pod uwagę obiektywne czynniki mające wpływ na cenę oferty wskazane w art. 224 ust. 3 ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

Jednocześnie informujemy, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo Zamówień Publicznych Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza,

że wycena zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Wyjaśnienia i dowody należy złożyć Zamawiającemu za pośrednictwem Platformy zakupowej pod adresem: <https://gddkia.eb2b.com.pl/> w zakładce dotyczącej przedmiotowego postępowania w nieprzekraczalnym terminie do dnia 01.06.2026 r.”.

Wykonawcy wezwani do wyjaśnień kalkulacji ceny złożyli wyjaśnienia wraz z dowodami (w dokumentacji zamówienia).

11 sierpnia 2026 r. zamawiający zawiadomił o wyborze najkorzystniejszej oferty Saferoad Services Sp. z o.o.

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 17 ust. 2:

„2. Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.”;

2)art. 224 ust. 5 i 6:

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

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

3)art. 226 ust. 1 pkt 8:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

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

4)art. 239 ust. 1:

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

zamówienia.”.

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

Odwolujący w odwołaniu w szczególności podał, że treść każdego z wezwań wykonawców do wyjaśnień wskazuje jednoznacznie, że pozycje objęte wezwaniem zamawiający uznaje za istotne elementy ceny, a żaden z wykonawców nie kwestionował odwołaniem wezwania zamawiającego (wyłącznie wykonawca Saferoad zwracał się do zamawiającego o uszczegółowienie i doprecyzowanie wezwania). Ponadto na aktualnym etapie postępowania przedmiotem oceny jest już nie kwestia podstaw i zasadności wezwań do wyjaśnień ceny a wyłącznie ocena czy wykonawcy wezwani w złożonych wyjaśnieniach oraz dowodach obalili domniemanie rażąco niskiej ceny. Wezwani wykonawcy nie złożyli wyjaśnień ceny, które takie domniemanie obaliły, a w konsekwencji oferty podlegają odrzuceniu. Wyjaśnienia ceny zawierają ogólnikowe i gołosłowne deklaracje wykonawców pozbawione wiarygodnych i konkretnych walorów w kontekście wyjaśnień wyceny. Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp zamawiający jest zobowiązany odrzucić ofertę wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. W ocenie odwołującego wezwani do wyjaśnień ceny wykonawcy ani nie wykazali ani nie udowodnili, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska a w konsekwencji ich oferty winny podlegać odrzuceniu.

W ocenie odwołującego po analizie treści wyjaśnień ceny oraz załączników Saferoad oferta tego wykonawcy winna podlegać odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8

w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp, ponieważ wyjaśnienia i dowody nie uzasadniały realności cen objętych wezwaniem, w szczególności wobec:

- niewykazania w kalkulacjach dróg serwisowych kosztu pojazdu, pługa, posypywarki i utrzymania gotowości całej floty, pomimo wyraźnego żądania zamawiającego;
- niewyjaśnionych norm wydajności;

- sprzeczności między zapewnieniem o ujęciu pełnych kosztów usług a treścią szczegółowych kalkulacji GR 10c.

Zamawiający wezwał SAFEROAD do wyjaśnienia cen w GR 1 poz. 1.1, GR 2 poz. 1.1, GR 7 poz. 7.3, GR 8 poz. 10. oraz w całej GR 10c, zażądał „wyczerpującej i szczegółowej informacji”, konkretnych założeń i obliczeń oraz dowodów potwierdzających rynkowy charakter przyjętych danych. W odniesieniu do GR 10c zamawiający wymienił wprost koszt zatrudnienia i utrzymania personelu, koszty zapewnienia, wyposażenia, utrzymania i eksploatacji całej floty sprzętu oraz materiału do zimowego utrzymania dróg. Dodatkowe wyjaśnienie zakresu wezwania z 1 czerwca 2026 r. usunęło wszelką możliwą wątpliwość: wykonawca miał obowiązek wyjaśnić całą GR 10c oraz osobno ceny dla chodników, dróg rowerowych i ciągów pieszko-rowerowych, a także dróg serwisowych, technologicznych i dojazdowych – zarówno dla usuwania śliskości, jak i dla odśnieżania połączonego z usuwaniem śliskości. Nie chodziło zatem o ogólne wykazanie rentowności grupy, lecz o pełny, weryfikowalny koszt każdej z sześciu cen jednostkowych. W kalkulacji dróg serwisowych SAFEROAD przyjął dla usuwania śliskości cenę 15,00 zł/km, a dla odśnieżania połączonego z usuwaniem śliskości – 21,00 zł/km. W obu kalkulacjach ujęto robociznę, sól, paliwo oraz pozycję „sprzęt i narzędzia” obliczoną jako 10% kosztu paliwa. Nie wskazano jednak ani jednej motogodziny i ani jednej stawki dla samochodu lub ciągnika, pługa, posypywarki bądź innego nośnika niezbędnego do wykonania tych prac. Nie wykazano w tych cenach: amortyzacji lub kosztu kapitału, serwisu, ogumienia, ubezpieczenia, badań i przeglądów, napraw, garażowania, przygotowania sprzętu do sezonu ani kosztu jego utrzymania w gotowości. Samo wykazanie paliwa nie jest wykazaniem kosztu eksploatacji całej floty. Również wykaz środków trwałych dowodzi co najwyżej posiadania określonych aktywów; własność i pełne umorzenie księgowe nie oznaczają, że pojazd, osprzęt, naprawy i gotowość nie generują kosztów. W zakresie kosztu sprzętu w obu kartach wykazano zatem jedynie paliwo oraz dodatek „sprzęt i narzędzia”, obliczony jako 10% kosztu paliwa. Nie wskazano natomiast rodzaju pojazdu lub ciągnika stanowiącego nośnik, motogodzin jego pracy ani stawki jednostkowej. Nie wskazano również pługa, posypywarki albo innego urządzenia służącego do odśnieżania i rozsypywania materiału ani kosztu ich użycia. Brak ten jest szczególnie doniosły, ponieważ odpowiedź SAFEROAD zawiera zapewnienie, że każda cena jednostkowa zawiera całkowity koszt wymagany pkt 17.3 SWZ, a w opisie metodologicznym stwierdzono, że koszty sprzętu obejmują m.in. najem, zakup, wyposażenie, amortyzację, paliwo, przeglądy i opłaty eksploatacyjne. Szczegółowa kalkulacja dróg serwisowych tej deklaracji nie potwierdza. Ogólna kwota sprzętu 61 214,93 zł wykazana w podsumowaniu GR 10c nie wskazuje, jaka jej część – jeżeli jakkolwiek – została przypisana do cen 15,00 i 21,00 zł/km. Nie może więc zastąpić kalkulacji jednostkowej wymaganej wezwaniem. Wezwanie zamawiającego wprost odnosiło się do konieczności prezentacji i wykazania oraz wyliczeń kosztu zapewnienia, wyposażenia, utrzymania i eksploatacji całej

floty. Odpowiedź Wykonawcy Saferoad jest ogólnikowa i nieweryfikowalna – wykonawca poprzestał na ogólnikowej deklaracji z której wynika że wszystkie koszty floty są ujęte w cenie. W odniesieniu do kalkulacji usuwania śliskości za cenę 15,00 zł/km oraz odśnieżania połączonego z usuwaniem śliskości – 21,00 zł/km – wykonawca w wyjaśnieniach uwzględnił wyłącznie paliwo oraz dodatek 10% liczony od paliwa, (bez uwzględnienia kosztów pojazdu, pługa i posypywarki). Brak ten jest szczególnie widoczny w zestawieniu z pozostałymi kalkulacjami GR 10c. Dla chodników oraz dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych SAFEROAD jednoznacznie wskazał konkretny zasób – ciągnik kołowy – oraz przyjął dla niego stawkę 60,00 zł/m-g i określony nakład motogodzin. W dwóch kalkulacjach dróg serwisowych analogicznego zasobu w postaci nośnika i stawki nie przedstawiono. Wykonawca znał zatem sposób kalkulowania pracy sprzętu przy użyciu motogodzin i konkretnej stawki, lecz nie zastosował go w odniesieniu do cen 15,00 i 21,00 zł/km. Dla obu wariantów prac na drogach serwisowych przyjęto identyczną normę 0,03333 r-g/km, czyli około dwóch minut pracy operatora na kilometr. Jednocześnie przyjęto 0,50 l paliwa/km dla usuwania śliskości oraz 0,75 l paliwa/km dla odśnieżania połączonego z usuwaniem śliskości.

Wyjaśnienia nie podają prędkości roboczej, liczby przejazdów, szerokości roboczej, czasu załadunku, dojazdów, nawrotów, obsługi, przerw, tankowania ani wpływu geometrii odcinka. Nie wykazano więc, że jedna osoba i jeden zestaw sprzętu mogą rzeczywiście wykonać obie różne usługi w tym samym czasie tj. dwóch minut na kilometr. Normatyw jest całkowicie nie realny dla usługi odśnieżania i potwierdza nieprawidłową kalkulację.

W czterech kalkulacjach chodników i dróg rowerowych wykazano różne poziomy narzutu z zyskiem – od około 32,65% do 53,95% – natomiast w kalkulacjach dróg serwisowych około 5,07–5,38%. Samo różnicowanie marży nie jest zakazane, nie może jednak zastąpić pełnego ujęcia kosztów bezpośrednich ani wyjaśnienia, dlaczego ryzyko i gotowość sprzętowa zostały rozłożone w taki sposób. Przy cenach zaokrąglonych do 65, 70, 80, 80, 15 i 21 zł zmienne narzuty wyglądają jak wielkości bilansujące do uprzednio ustalonej ceny, a nie jak dowód, że wszystkie zasoby zostały faktycznie policzone.

Zasadniczym brakiem złożonych wyjaśnień pozostaje niewykazanie kosztu sprzętu i gotowości w samych kalkulacjach jednostkowych. SAFEROAD wskazał dla całej GR 10c wartość kontraktową 264 603,96 zł, w tym robociznę 27 135,35 zł, materiały 90 665,07 zł, sprzęt 61 214,93 zł, koszty pośrednie 13 855,49 zł, koszty towarzyszące 24 727,95 zł i narzut z zyskiem 47 005,17 zł. Te zbiorcze kwoty nie zawierają jednak klucza alokacji do sześciu cen jednostkowych i nie pokazują, czy cena każdej czynności pokrywa jej całkowity koszt wymagany pkt 17.3 SWZ. Dodatni wynik całej grupy nie dowodzi realności poszczególnych stawek, zwłaszcza gdy szczegółowa karta dla dróg serwisowych pomija sam pojazd i osprzęt. Kwoty sprzętu przypisane w zestawieniu sezonowym do dróg serwisowych – 4 735,95 zł dla usuwania śliskości i 7 085,76 zł dla odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości – stanowią jedynie rezultat przemnożenia wartości wynikających z kart jednostkowych, w których jako koszt sprzętu wykazano paliwo i dodatek 10% od paliwa. Zestawienie zbiorcze powieli zatem pierwotny brak, zamiast go wyjaśniać. Ewentualne przedstawienie na etapie postępowania odwoławczego przed Izbą stawek pojazdów, liczby motogodzin, kosztu gotowości, znaczenia pól m²/dzień, danych historycznych albo klucza rozdziału kwoty 61 214,93 zł nie byłoby doprecyzowaniem złożonych wyjaśnień. Byłoby de facto stworzeniem brakującej części kalkulacji po upływie wyznaczonego terminu wyjaśnień. Również ponowne wezwanie prowadziłoby do niedopuszczalnego umożliwienia wykonawcy skonstruowania nowej odpowiedzi na pytania, które zamawiający sformułował już jednoznacznie – co było dodatkowo przedmiotem wyjaśnień na wniosek Saferoad. Wskazane braki dotyczą całej GR 10c, mają charakter kosztowy i operacyjny oraz odnoszą się do zasobów niezbędnych dla bezpieczeństwa zimowego utrzymania dróg. Zamawiający sam uznał je za wymagające szczegółowego badania. Wyjaśnienia SAFEROAD nie realizują wyraźnego zakresu wezwania, są wewnętrznie sprzeczne z kartami kalkulacyjnymi i nie pozwalają odtworzyć pełnego kosztu każdej ceny jednostkowej. Przy takim materiale zamawiający nie mógł zastąpić wykonawcy własnymi założeniami. W konsekwencji oferta wykonawcy SAFEROAD winna podlegać odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Odwołujący odnośnie Grupa 1 – poz. 1.1 – Remont cząstkowy nawierzchni z betonu asfaltowego/SMA poprzez frezowanie istniejącej nawierzchni do 4 cm i ułożenie warstwy betonu asfaltowego o grubości 4 cm - łąty do 5 m2 [m2] podał w szczególności, że nie wykazano natomiast kosztów wymaganych przez SST: mechanicznego i ręcznego oczyszczenia frezowanej powierzchni, pionowego obcięcia krawędzi, skropienia dna i ścian emulsją asfaltową, asfaltu, środka gruntującego albo taśmy uszczelniającej połączenia, wywozu i zagospodarowania frezowiny, transportu gorącej mieszanki w warunkach zapewniających właściwą temperaturę, oznakowania i zabezpieczenia miejsca robót, projektu czasowej organizacji ruchu, pobierania próbek oraz wymaganych badań, dokumentacji odbiorowej. W wyjaśnieniach wykonawcy Saferoad zakres materiałowy i technologiczny wymagany SST ujęto w niepodlegającej weryfikacji pozycji „materiały

pomocnicze 5%" 1,44 zł/m² oraz narzędzia i sprzęt pomocniczy 0,35 zł/m². Nie wykazano przy tym, że ta kwota pokrywa wszystkie niewymienione obowiązki. Wyjaśnienia Saferoad nie podają w szczególności:

– rodzaju i ilości emulsji asfaltowej przypadającej na 1 m²; – ilości materiału

do zabezpieczenia pionowych krawędzi naprawy; – sposobu i kosztu utrzymania temperatury mieszanki przeznaczonej do wykonywania małych napraw; – kosztu cięcia krawędzi i oczyszczenia podłoża; – kosztu załadunku, wywozu i zagospodarowania frezowiny lub gruzu asfaltowego; – kosztów badań, pomiarów i kontroli jakości; – kosztów oznakowania i zabezpieczenia miejsca robót; – liczby pracowników oraz podziału czasu pracy między poszczególne czynności technologiczne. Nie można zatem ustalić, czy kwota 1,44 zł/m² rzeczywiście wystarcza na emulsję, zabezpieczenie krawędzi oraz wszystkie pozostałe materiały pomocnicze wymagane SST. Nie wiadomo również, czy materiały te zostały przyjęte w ilościach zgodnych z wymaganiami technicznymi.

W przeciwieństwie do pozycji mieszanki mineralno-asfaltowej Saferoad nie podał ani normy zużycia, ani ceny jednostkowej tych materiałów. Zamawiający nie miał więc podstaw do przyjęcia, że wykonawca wykazał zgodność kalkulacji z SST. Dodatkową wątpliwość wywołuje przyjęcie robocizny w wymiarze 0,12 r-g/m², czyli 7,2 minuty pracy jednej osoby na 1 m². W czasie tym miałyby zostać rozliczone wszystkie czynności ręczne, w tym oznaczenie naprawy, przygotowanie i oczyszczenie podłoża, obróbka pionowych krawędzi, wykonanie skropienia, czynności pomocnicze przy układaniu i zagęszczaniu mieszanki oraz uprzątnięcie miejsca robót. Saferoad nie wskazał liczebności brygady, wydajności poszczególnych czynności ani nie przedstawił dowodu potwierdzającego możliwość osiągnięcia takiej wydajności przy naprawach cząstkowych o powierzchni nieprzekraczającej 5 m². Szczególnie istotne jest to, że pozycja dotyczy łąt do 5 m². Są to niewielkie i potencjalnie rozproszone naprawy. Małe, rozproszone naprawy nie mogą być kalkulowane tak jak ciągle układanie warstwy asfaltowej na dużej powierzchni. Każda naprawa wymaga odrębnego dojazdu, zabezpieczenia, przygotowania krawędzi, oczyszczenia, skropienia, wbudowania i zagęszczenia mieszanki. Wyjaśnienia nie pokazują, w jaki sposób koszty tych powtarzalnych czynności zostały uwzględnione

w cenie 45,00 zł/m². Saferoad nie wykazał: minimalnej wielkości pojedynczego zlecenia, liczby łąt wykonywanych podczas jednej mobilizacji, odległości od wytwórni, kosztu dojazdu i organizacji ruchu, sposobu osiągnięcia nakładów właściwych raczej dla robót wykonywanych dużym frontem. Przedstawiona oferta podwykonawcy EMA na poziomie 43,00 zł/m² nie usuwa tych braków. Ponadto cena podwykonawcy 43,00 zł/m² pozostawia Saferoad jedynie 2,00 zł/m² na pokrycie własnych kosztów związanych z koordynacją, odbiorami, odpowiedzialnością kontraktową, ryzykiem, finansowaniem oraz zyskiem. Wyjaśnienia nie pokazują, czy i gdzie koszty te zostały uwzględnione. Przyjęcie wyjaśnień opartych na zbiorczej pozycji procentowej, bez wskazania norm materiałowych, wydajności brygady oraz kosztu wszystkich czynności wymaganych SST, oznaczało

w istocie zastąpienie dowodu realności ceny domniemaniem zamawiającego. Jest to sprzeczne z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp. Sama oferta podwykonawcy z ceną zagregowaną nie zastępuje kalkulacji ani dowodów dotyczących kosztów składowych, jeżeli zamawiający zażądał ich wprost jak w przedmiotowej sprawie. Sama cena podwykonawcy nie dowodzi realności kosztów składowych. Oferta EMA podaje wyłącznie: cenę 43,00 zł/m²; wartość 279 500 zł; ogólne stwierdzenie o zgodności z przekazanymi SST i OPZ. Nie pokazuje natomiast: kosztu mieszanki; kosztu emulsji i zabezpieczenia krawędzi; kosztu robocizny i liczebności brygady; kosztów frezowania, transportu, zagęszczania i wywozu frezowiny; kosztu zabezpieczenia miejsca robót; kosztów badań i kontroli jakości; kosztów organizacji pracy przy rozproszonych łątach do 5 m²; marży i ryzyka EMA. Przedłożona przez Saferoad oferta firmy EMA nie stanowi wystarczającego dowodu realności ceny jednostkowej 45,00 zł/m². Dokument ten zawiera jedynie zagregowaną cenę 43,00 zł/m² dla pozycji remontu cząstkowego nawierzchni oraz ogólne oświadczenie o zgodności oferty z przekazanymi SST i OPZ. Nie zawiera kalkulacji kosztów materiałów, robocizny

i sprzętu ani nie wskazuje przyjętych norm zużycia materiałów, liczebności i wydajności brygady, kosztów transportu, frezowania, zagęszczania, wywozu materiału z rozbiórki, zabezpieczenia robót, badań i pozostałych czynności wymaganych SST.

Grupa 2 – poz. 1.1 – Remont poboczy destruktem bitumicznym o grubości warstwy do

10 cm, materiał Zamawiającego [m2]. Kalkulacja została skonstruowana przy założeniu wykonania całego dziennego zakresu przez jedną koparkę, jeden samochód samowyladowczy i jeden walec w ramach jednej zmiany roboczej. Bez określenia ładowności pojazdu, liczby kursów i odległości transportu nie można ustalić, czy przyjęty nakład obejmuje rzeczywisty koszt przewozu materiału zamawiającego. Okoliczność,

że sam destruk zapewnia zamawiający, nie eliminuje kosztów jego załadunku, transportu, rozładunku i wbudowania (SST D-05.02.00b). Kalkulacja SAFEROAD nie identyfikuje nakładów ani kwot przypisanych do powyższych czynności. Wskazuje jedynie zbiorczo „narzędzia” w wysokości 0,11 zł/m², koszty towarzyszące w wysokości 0,09 zł/m² oraz koszty pośrednie w wysokości 0,24 zł/m². Procentowe pozycje zbiorcze nie zawierają klucza alokacji i nie pozwalają sprawdzić, które obowiązki wynikające z SST zostały nimi objęte ani czy przyjęte kwoty wystarczają na ich wykonanie. Ogólne oświadczenie SAFEROAD, że wszystkie obowiązki wynikające z dokumentów zamówienia zostały

uwzględnione, nie usuwa tych braków. Również ogólne powołanie się na doświadczenie zdobyte przy realizacji podobnych zamówień nie wyjaśnia przyjętej wydajności. SAFEROAD nie przedstawił danych z wcześniejszych kontraktów, kart pracy sprzętu, zestawień dziennych wydajności ani innych informacji pozwalających powiązać deklarowane doświadczenie z normą 1150 m² dziennie. W konsekwencji przedstawiona kalkulacja wykazuje jedynie matematyczny sposób uzyskania ceny 3,43 zł/m², lecz nie wykazuje, że za tę cenę możliwe jest wykonanie pełnego zakresu wymaganego SST. SAFEROAD nie sprostował zatem ciężarowi wynikającemu z art. 224 ust. 5 Pzp. Zamawiający, akceptując nieweryfikowalne założenie wydajnościowe oraz zbiorcze deklaracje o uwzględnieniu pozostałych kosztów, naruszył art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 239 ust. 1 Pzp. W ocenie odwołującego zamawiający dokonując oceny wyjaśnień Saferoad, zaakceptował głoślowe deklaracje zamiast zweryfikować kalkulacje i ocenić ich realność. Zbiorcze procentowe pozycje „koszty towarzyszące” nie pozwalają sprawdzić, czy pokrywają wszystkie pominięte obowiązki. Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar wykazania realności ceny spoczywał na Saferoad.

Grupa 8 - Poz. 10.1 - Ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów (100m²). Gdyby powyższe nakłady traktować jako samodzielne normy wykonania całych 100 m², odpowiadałyby one wydajności około 18 518 m² na godzinę pracy ciągnika oraz około 2083 m² na godzinę pracy kosi spalinowej. Kalkulacja nie wyjaśnia jednak, czy wartości te stanowią rzeczywiste wydajności sprzętu, czy też są uśrednionymi współczynnikami wynikającymi z założonego podziału powierzchni pomiędzy koszenie mechaniczne

i ręczne. SAFEROAD nie wskazał w szczególności jaki udział całkowitej powierzchni ma być koszony ciągnikiem z kosiarką bijakową; jaki udział ma być koszony ręcznie, kosą spalinową; jaki udział stanowią skarpy, przeciwskarpy, rowy, pas rozdziału oraz miejsca położone przy barierach, znakach, słupach, urządzeniach odwodnienia i innych przeszkodach; jaką szerokość roboczą i prędkość pracy kosiarki przyjęto; czy wskazana kosiarka umożliwia koszenie skarp i przeciwskarp, dla których SST przewiduje możliwość stosowania kosiarki wysięgnikowej; ile nawrotów, przejazdów i zmian położenia sprzętu przewidziano; jak uwzględniono rozproszenie miejsc koszenia i odcinki zlecane każdorazowo przez zamawiającego; na jakich danych z wcześniejszych realizacji oparto przyjęte nakłady. Bez tych informacji nie można ustalić, jaki rzeczywisty model organizacji prac został przyjęty. Nie wiadomo, czy nakład 0,0054 m-g/100 m² wynika z technicznej wydajności konkretnego zestawu sprzętowego, czy z niewskazanego procentowego udziału powierzchni koszonej mechanicznie. Analogicznie nie wiadomo, czy nakład 0,0480 m-g kosi spalinowej odpowiada przewidywanej wydajności koszenia ręcznego, czy został jedynie przyjęty jako wartość uśredniona dla całej powierzchni.

Ogólne powołanie się na doświadczenie zdobyte przy realizacji podobnych zamówień nie usuwa tego braku. SAFEROAD nie przedstawił raportów z wcześniejszych realizacji, zestawień wykonanych powierzchni, kart pracy sprzętu ani innych danych pozwalających powiązać deklarowane doświadczenie z przyjętymi nakładami. Nie chodzi przy tym

o obowiązek przedstawienia zewnętrznego dowodu dla każdej normy własnej, lecz o brak informacji pozwalających odtworzyć sposób jej ustalenia i zweryfikować jej adekwatność do zakresu zamówienia. Kalkulacja nie określa ponadto proporcji powierzchni przeznaczonej do koszenia ręcznego i mechanicznego. Nie można zatem ustalić, czy uwzględnia rzeczywisty udział skarp, rowów, pasa rozdziału oraz miejsc położonych przy barierach, znakach, słupach, urządzeniach odwodnienia i innych przeszkodach, w których zastosowanie ciągnika z kosiarką bijakową jest ograniczone albo niemożliwe.

W szczególności nie przedstawiono sposobu uwzględnienia czasu dojazdów, przemieszczania brygad, przygotowania i zabezpieczenia odcinka, załadunku oraz rozładunku sprzętu, zebrania i transportu odpadów oraz trawy, obsługi sprzętu ani wykonywania prac w miejscach trudnodostępnych. Procentowe doliczenie kosztów towarzyszących nie pozwala sprawdzić, czy kwota ta pokrywa wszystkie obowiązki wynikające z SST, ani nie zastępuje brakujących założeń dotyczących organizacji prac.

W konsekwencji przedstawiona kalkulacja wykazuje arytmetyczny sposób uzyskania ceny 6,40 zł/100 m², lecz nie pozwala odtworzyć sposobu ustalenia najważniejszych nakładów rzeczowych i czasowych. Nie można na jej podstawie zweryfikować udziału koszenia ręcznego i mechanicznego ani potwierdzić, że przyjęte nakłady uwzględniają rzeczywistą strukturę terenów i pełny zakres czynności wymaganych SST. Koszty towarzyszące wynoszą tylko 1,18 zł/100 m². Samo procentowe doliczenie tej kwoty nie wykazuje realnego kosztu wszystkich wymienionych czynności. W konsekwencji wykonawca Saferoad nie wykazał realności przyjętej wydajności ani kompletności kosztu 6,40 zł/100 m².

Odnosnie oferty Zaberda odwołujący w odwołaniu w szczególności podał, że złożone wyjaśnienia potwierdzają wewnętrzną sprzeczność kalkulacji GR 8 poz. 10.1: przy normie 0,16 r-g, współczynniku 1,20 i stawce 31,50 zł/r-g koszt robocizny wynosi 6,048 zł, podczas gdy w kalkulacji przyjęto 1,31 zł, a ponadto nie wykazano podstawy ilościowej kosztu zagospodarowania odpadów w GR 4 poz. 7.1. Zamawiający wezwał wykonawcę ZABERD w szczególności do udzielenia wyjaśnień ceny m.in. w zakresie GR 8 poz. 10.1. W kalkulacji szczegółowej wykonawca Zaberda wskazał normę robocizny 0,16, współczynnik ruchu 1,20 i stawkę 31,50 zł/r-g. Iloczyn tych danych wynosi: $0,16 \times 1,20 \times 31,50 \text{ zł} = 6,048 \text{ zł}$. W kalkulacji wpisano jednak wartość robocizny 1,31 zł. Różnica wynosi 4,738 zł na jednostkę jeszcze przed

narzutami kosztów pośrednich i zysku. Przy ilości 465 000 jednostek daje to zaniżenie samego kosztu bezpośredniego robocizny o co najmniej 2 203 170 zł netto. Jest to arytmetyczna sprzeczność w danych samego wykonawcy, a nie szacunek oparty na cenach Odwołującego lub kosztorysie inwestorskim. Sprzeczność potwierdzają wyjaśnienia ogólne ZABERD. Wykonawca wskazał w nich, że: w kalkulacjach szczegółowych zwiększa normę robocizny o współczynnik 1,20; przyjmuje 31,50 zł jako bezpośredni koszt roboczogodziny; pozostałe koszty pracy ujmuje przez narzut kosztów pośrednich w wysokości 40%; łączny koszt roboczogodziny wynosi 44,10 zł. Według tych zasad całkowity koszt pracy odpowiadający normie 0,192 r-g powinien wynosić: $0,192 \times 44,10 \text{ zł} = 8,4672 \text{ zł}/100 \text{ m}^2$, jeszcze przed doliczeniem sprzętu, materiałów, kosztów innych i zysku. Deklaracja ta dodatkowo potwierdza, że wartość 1,31 zł nie odpowiada przyjętej formule i nie może zostać uznana za alternatywne założenie kalkulacyjne. Przeliczenie kalkulacji przy zachowaniu pozostałych założeń ZABERD prowadzi do następującego wyniku: robocizna bezpośrednia: około 6,05 zł zamiast 1,31 zł; RMS: około 9,02 zł zamiast 4,28 zł; koszty pośrednie: około 2,91 zł zamiast 0,97 zł; zysk: około 0,94 zł zamiast 0,46 zł; cena jednostkowa: około 14,16 zł zamiast 7,00 zł. Odwołujący nie twierdzi przy tym, że kwota 14,16 zł stanowi minimalną cenę rynkową koszenia. Wyliczenie pokazuje wyłącznie, że cena 7,00 zł nie wynika z danych i formuł przedstawionych przez ZABERD w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień ceny. ZABERD załączył ponadto dokument określony jako kompleksowa oferta podwykonawcy PW ORFIN, zawierający cenę 6,30 zł/100 m² dla poz. 10.1, 10,80 zł/szt. dla poz. 5.4 oraz 225,00 zł/m³ dla poz. 7.1. Dowodu tego nie można pominąć, lecz nie usuwa on sprzeczności złożonych wyjaśnień. Dokument PW ORFIN: nie został opatrzony datą; nie określa okresu związania ofertą ani warunków utrzymania cen w okresie

48 miesięcy; nie zawiera norm robocizny i sprzętu; nie zawiera kalkulacji kosztów pracy, materiałów, transportu, utylizacji, organizacji ruchu ani kosztów pośrednich; nie wskazuje podstaw przyjętych wydajności; sprowadza się do powtórzenia pozycji TER i podania końcowych cen jednostkowych. Przede wszystkim ZABERD określił ten dokument jako uzupełnienie własnych szczegółowych kalkulacji, a nie jako podstawę zastępującą te kalkulacje. Wyjaśnienia nie wskazują jednoznacznie, czy ceny ofertowe zostały obliczone na podstawie kosztów własnych ZABERD, czy na podstawie cen PW ORFIN, ani nie uzgadniają obu tych podstaw. Końcowa cena podmiotu trzeciego nie wyjaśnia również, dlaczego własna kalkulacja ZABERD zawiera wynik 1,31 zł przy danych prowadzących do wyniku 6,048 zł. Akceptacja takiego materiału oznaczałaby, że szczegółową kalkulację obarczoną błędem można zastąpić alternatywną ceną końcową bez wykazania sposobu jej obliczenia, mimo że wezwanie Zamawiającego wymagało właśnie przedstawienia szczegółowych składników cenotwórczych i dowodów ich rynkowości.

GR 4 poz. 7.1 – Oczyszczenie separatorów koalescencyjnych wraz z osadnikiem, osadników żwirowych, piaskowników, pompowni, regulatorów przepływu (z utylizacją odpadów ropopochodnych i szlamu) [m3] – 250 zł. Niewykazana ilość odpadu.

W kalkulacji GR 4 poz. 7.1 przyjęto koszt zagospodarowania 0,12 m³ odpadu po stawce 820,00 zł na 1 m³ czyszczonego urządzenia. Wyjaśnienia nie wskazują dowodu ani danych historycznych, z których wynikałoby, że odpady ropopochodne i osady stanowią zawsze 12% jednostki rozliczeniowej. Ponieważ opis pozycji obejmuje usunięcie i zagospodarowanie odpadów, sama cena odbioru nie dowodzi kosztu bez wykazania realnej ilości odpadu. Zgodnie z SST jednostką obmiarową tej pozycji jest 1 m³ faktycznie usuniętych osadów, szlamów, części stałych, osadów mokrych, namulów oraz mieszaniny wodno-olejowej. Cena jednostkowa ma obejmować transport i unieszkodliwienie wszystkich wydobytych odpadów. Tymczasem ZABERD przyjął w kalkulacji: jednostkę rozliczeniową: 1 m³; ilość odpadów podlegających utylizacji: 0,12 m³; stawkę utylizacji: 820,00 zł/m³; koszt utylizacji: 98,40 zł. Oznacza to, że na jedną jednostkę rozliczeniową obejmującą 1 m³ usuniętych odpadów ZABERD ujął koszt zagospodarowania zaledwie 0,12 m³ odpadu. Nie wyjaśniono sposobu zagospodarowania pozostałych 0,88 m³. Według własnej stawki ZABERD koszt zagospodarowania 1 m³ wynosiłby 820,00 zł, a nie 98,40 zł. Różnica wynosi 721,60 zł na jednostkę, czyli 432 960 zł dla przewidzianych

600 m³, przed uwzględnieniem konsekwencji w kosztach pośrednich i zysku. Nie chodzi zatem wyłącznie o brak danych historycznych potwierdzających udział 12%. Przyjęty współczynnik pozostaje niezgodny z określoną w SST jednostką obmiarową, którą jest 1 m³ usuniętego materiału. ZABERD przedłożył także ofertę ECO Separator na kwotę 200,00 zł/m³. Dokument ten dotyczy jednak innego Rejonu, przewiduje wykonanie zabezpieczenia prac przez zamawiającego i zawiera wyłącznie cenę końcową bez rozbicia na ilość odpadu, transport, zagospodarowanie, pracę sprzętu oraz pozostałe składniki kosztu. Nie wyjaśnia więc sprzeczności występującej w szczegółowej kalkulacji ZABERD.

Gr. 4 poz. 5.4 - Oczyszczenie i udrożnienie studzienki wpustowej - 12,00 zł Złożone wyjaśnienia potwierdzają niewiarygodne normy przyjęte do kalkulacji Na jedną studzienkę przyjęto bowiem: 0,0504 r-g, czyli około 3 minut pracy człowieka, 0,008 m-g WUKO, czyli około 29 sekund, jednocześnie 0,8 m³ wody, tylko 0,001 m³ odpadu, czyli 1 litr. Współczynnik TOT 0,00018. Dla przewidzianych 8 000 studzienek założenia te oznaczają łącznie: 403,2 r-g robocizny; 64 m-g samochodu WUKO; 80 m-g samochodu dostawczego; 6 400 m³ wody; jedynie 8 m³ odpadu; równowartość

zaledwie 1,44 jednostki dobowej pełnego zabezpieczenia TOR. ZABERD nie przedstawił danych historycznych, pomiarów ani opisanej organizacji pracy, które uzasadniałyby takie proporcje. Nie wyjaśniono w szczególności, w jaki sposób w czasie odpowiadającym około 29 sekundom pracy WUKO na studzienkę możliwe będzie wykorzystanie 0,8 m³ wody, hydromechaniczne oczyszczenie urządzenia aż do spodu osadnika oraz wykonanie pozostałych czynności wymaganych SST. Nie wykazano również podstawy założenia,

że z jednej studzienki usuwany będzie średnio tylko 1 litr odpadu, mimo że jednostka rozliczeniowa obejmuje oczyszczenie studzienki bez względu na stopień jej zamulenia.

Z kalkulacji wartości TOR wynika: koszt pełnego zabezpieczenia w wysokości 2 241,98 zł za jednostkę dobową, przy współczynniku 0,00018 i 8 000 studzienek ZABERD uwzględnił jednak jedynie 1,44 takiej jednostki w całym okresie realizacji. Nie przedstawiono klucza alokacji kosztu TOR pomiędzy pozycje ani harmonogramu pozwalającego zweryfikować, czy założenie to odpowiada rzeczywistemu czasowi prowadzenia prac. Złożone wyjaśnienia nie tworzą jednej spójnej i weryfikowalnej podstawy ceny. Wykonawca przedstawił z jednej strony szczegółowe kalkulacje kosztów własnych, a z drugiej końcowe ceny podmiotu trzeciego, nie wyjaśniając relacji między tymi dwiema metodami ani nie usuwając sprzeczności występujących w kalkulacjach szczegółowych. Ogólne deklaracje, że każda cena obejmuje wszystkie wymagania SST, nie zastępują wykazania: gdzie ujęto dany koszt; jaka jest jego wysokość; jakie przyjęto normy i ilości; na jakiej podstawie ustalono wydajność; w jaki sposób uzgodniono kalkulację szczegółową z ceną końcową; jaki dowód potwierdza poszczególne założenia. Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywał na ZABERD. Zamawiający nie był uprawniony do samodzielnego wyboru jednej z konkurencyjnych podstaw cenowych, poprawiania kalkulacji ani zastępowania niewykazanych założeń własnymi przypuszczeniami. Usunięcie opisanych sprzeczności wymagałoby ustalenia dopiero po terminie składania wyjaśnień, czy ZABERD zamierzał realizować pozycje według kalkulacji własnej, według cen PW ORFIN, według oferty EC Separator, czy według jeszcze innego modelu. Nie byłoby to wyłącznie doprecyzowanie przedstawionych danych, lecz skonstruowanie nowej podstawy uzasadnienia ceny.

W konsekwencji złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają cen jednostkowych objętych wezwaniem, a oferta ZABERD powinna zostać odrzucona na podstawie art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Odnosnie oferty FBSerwis odwołujący w odwołaniu w szczególności podał, że wyjaśnienia FBSerwis S.A. dotyczące Grupy 10c nie odpowiadają zakresowi wezwania zamawiającego. Wykonawca ograniczył kalkulację jednego sezonu zasadniczo do wskazania następujących zbiorczych wartości: robocizna – 28 000,00 zł; materiały

– 10 800,00 zł; sprzęt – 15 000,00 zł; koszty pośrednie – 3 198,02 zł; pozostałe koszty związane z wymaganiami SST – 3 198,02 zł. Łączny koszt sezonu określono na

60 196,05 zł, natomiast przychód na 63 960,48 zł. Zadeklarowany zysk wynosi zatem jedynie 3 764,43 zł, tj. około 5,89% wartości przychodu. Przedstawienie powyższych wartości nie stanowi jednak szczegółowej kalkulacji wymaganej przez zamawiającego. FBSerwis S.A. nie wskazał w szczególności: liczby pracowników przeznaczonych do realizacji zamówienia; sposobu organizacji zmian oraz całodobowych dyżurów; liczby godzin pracy dziennej, nocnej, świątecznej i nadliczbowej; kosztu pozostawiania pracowników i sprzętu w gotowości; liczby i rodzaju pojazdów oraz urządzeń przeznaczonych do realizacji usługi; liczby godzin pracy poszczególnych jednostek sprzętowych; kosztów paliwa, serwisu, napraw, ogumienia, ubezpieczenia, amortyzacji oraz zapewnienia sprzętu zastępczego; ilości poszczególnych materiałów przypadających na jedną akcję; kosztów zakupu, transportu, składowania i załadunku materiałów; wydajności sprzętu, długości tras oraz czasów niezbędnych do wykonania poszczególnych akcji; odrębnych kosztów zwalczania śliskości oraz odśnieżania połączonego ze zwalczaniem śliskości; kosztów dla 1 km z podziałem na poszczególne elementy drogi. Kwota robocizny 28 000,00 zł, przy przyjętej przez FBSerwis S.A. stawce 40,00 zł za roboczogodzinę, odpowiada jedynie 700 roboczogodzinom w całym sezonie. Jednocześnie z kalkulacji FBSerwis S.A. wynika łącznie 2735,05 km rozliczeniowych czynności zimowego utrzymania w jednym sezonie, przy czym wykonawca przeznaczył na całość tych czynności jedynie 700 roboczogodzin. Odpowiada to około 0,256 roboczogodziny, tj. około 15,4 minuty pracy, na jeden kilometr rozliczeniowy czynności ZUD. Wyliczenie 2735,05 km wynika z zastosowania wzoru podanego przez FBSerwis: (długość × cena usuwania śliskości × krotność) + (długość × cena odśnieżania ze śliskością × krotność). Oznacza to, że wskazana „krotność” została zastosowana osobno do obu rodzajów czynności. Chodniki: 6,558 km × (15 + 15) = 196,740 km Drogi rowerowe i ciągi pieszko-rowerowe: 3,861 km × (15 + 15) = 115,830 km Drogi serwisowe: 60,562 km × (20 + 20) = 2 422,480 km Łącznie: 196,740 + 115,830 + 2 422,480 = 2 735,050 km. Wyliczenie potwierdzają także wartości wynagrodzenia wskazane w tabeli, np. dla chodników: 6,558 × 80 × 15 + 6,558 × 120 × 15 = 19 674 zł) FBSerwis S.A. nie wyjaśnił, czy powyższy czas obejmuje wyłącznie pracę kierowców, czy również dyżury, przygotowanie sprzętu, załadunek materiałów, dojazdy, raportowanie, obsługę awarii, pracę personelu rezerwowego oraz pozostałe obowiązki wynikające z SST. Analogicznie kwota 15 000,00 zł przeznaczona na sprzęt nie została powiązana z jakąkolwiek liczbą pojazdów, godzin pracy lub kosztów jednostkowych. Nie można ustalić, czy obejmuje ona koszty paliwa, napraw, serwisu, amortyzacji, gotowości i zastępowalności sprzętu. Kwota 10 800,00 zł przeznaczona na

materiały również ma charakter zbiorczy. Wykonawca nie podał ilości soli, mieszanek, chlorków, piasku ani innych materiałów przypadających na poszczególne akcje i elementy drogi. W konsekwencji nie można zweryfikować, czy ilości materiałów odpowiadają standardom zimowego utrzymania wymaganych przez zamawiającego. Nie przedstawiono również wyraźnie żądanej kalkulacji odrębnej dla: zwalczania śliskości; odśnieżania połączonego ze zwalczaniem śliskości; poszczególnych rodzajów elementów drogi; jednostki obmiarowej wynoszącej 1 km. Wykonawca nie wykonał zatem zasadniczej części wezwania zamawiającego. Braki te są istotne, ponieważ SST przewiduje między innymi obowiązek całodobowej gotowości, utrzymywania wymaganej liczby pracowników i sprzętu, zapewnienia zapasów materiałów, organizacji transportu i załadunku, zabezpieczenia sprzętu zastępczego, całodobowej obsługi serwisowej, raportowania wykonanych działań oraz zwiększenia liczby pracowników, sprzętu i materiałów, jeżeli będzie to konieczne dla dotrzymania standardów, bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia. Cena FBService S.A. dla całej grupy 10c wynosi 255 841,92 zł, podczas gdy wartość wynikająca z kosztorysu inwestorskiego wynosi 1 332 120,52 zł. Cena FBService S.A. odpowiada zatem około 19,2% wartości kosztorysowej. Odwołujący nie twierdzi, że sama różnica pomiędzy ceną wykonawcy a kosztorysem inwestorskim przesądza o wystąpieniu rażąco niskiej ceny. Tak znaczna różnica, rozpatrywana łącznie z nieprzedstawieniem wymaganej kalkulacji personelu, sprzętu i materiałów oraz nieudzieleniem odpowiedzi na szczegółowe pytania zamawiającego, stanowi jednak istotną przesłankę potwierdzającą, że realność ceny nie została wykazana a oferta winna podlegać odrzuceniu. W odniesieniu do pozycji: GR 1 poz. 9.1 – cena ofertowa 25,92 zł; GR 1 poz. 13.1 – cena ofertowa 24,48 zł; GR 1 poz. 14.1 – cena ofertowa 25,92 zł, FBService S.A. oparł kalkulację niemal w całości na koszcie wykonania robót przez podwykonawcę, wynoszącym odpowiednio 23,50 zł albo 22,20 zł. Wartości te miały zasadnicze znaczenie dla możliwości wykonania wskazanych pozycji bez poniesienia straty. Tymczasem dokument wystawiony przez podwykonawcę Maxpert, przedstawiony przez FBService S.A. jako dowód, nie zawiera cen 22,20 zł ani 23,50 zł. Dokument ten przedstawia jedynie procentowy podział kosztów: robocizna – 15%; materiały – 60%; sprzęt – 15%; koszty pośrednie – 2%; pozostałe wymagania SST – 3%; marża – 5%. Dokument nie określa: ceny jednostkowej; pozycji TER, której dotyczy; ilości robót; dokładnego zakresu świadczenia; technologii wykonania; lokalizacji realizacji; kosztów transportu; terminu ważności deklarowanych warunków; okresu związania ceną; gotowości podwykonawcy do realizacji robót w całym okresie obowiązywania umowy. Procentowa struktura kosztów nie może potwierdzać konkretnej ceny wyjściowej, jeżeli dokument nie zawiera kwoty, do której wartości procentowe miałyby zostać zastosowane. FBService S.A. nie udowodnił zatem najważniejszego kosztu stanowiącego podstawę kalkulacji wskazanych pozycji. Załączony dokument podwykonawcy Maxpert nie potwierdza wartości wpisanych następnie przez wykonawcę do kalkulacji. Zamawiający nie był uprawniony do samodzielnego uzupełniania tego braku ani do przyjęcia, że wartości 22,20 zł i 23,50 zł są realne wyłącznie dlatego, że FBService S.A. wpisał je do własnego zestawienia. Jeżeli podwykonawca nie przedstawił kalkulacji, wykonawca powinien samodzielnie rozbić jego cenę na składniki umożliwiające zamawiającemu jej merytoryczną weryfikację. Obowiązkiem FBService było pozyskanie kalkulacji pozwalającej zweryfikować cenę albo samodzielne rozbić jej na składniki wymagane wezwaniem. Dokument Maxpert nie tylko nie zawiera takiego rozbiecia, ale nie zawiera nawet samych cen powołanych w kalkulacjach FBService. Dla pozycji GR 8 poz. 10.1 FBService S.A. zaoferował cenę 4,82 zł za 100 m², czyli 482,00 zł za hektar. Kosztorys inwestorski przewiduje cenę 10,00 zł za 100 m². W kalkulacji FBService S.A. założono wykorzystanie 12 zestawów ciągnikowych, łączną wydajność 56,8 ha na dzień oraz trzech brygad ręcznych liczących po pięć osób. Powyższe założenia nie zostały jednak poparte dowodami pozwalającymi na zweryfikowanie: rzeczywistej wydajności sprzętu podczas pracy w pasie drogowym; wpływu przeszkód, barier, skarp, rowów i elementów infrastruktury na tempo prac; czasu dojazdów i przejazdów pomiędzy odcinkami; dostępności wszystkich 12 zestawów; możliwości jednoczesnego skierowania wszystkich zestawów na przedmiotowy kontrakt; zapewnienia operatorów i pracowników zabezpieczenia robót; kosztów awarii oraz utrzymywania sprzętu zastępczego; rzeczywistego udziału powierzchni wymagającej koszenia ręcznego. Kalkulacja zawiera również niespójność rachunkową. W części opisowej wskazano powierzchnię 4320 ha, natomiast przyjęty czas realizacji wynoszący 81,87 dnia odpowiada powierzchni około 4650 ha przy wydajności 56,8 ha dziennie. Wydajność brygad ręcznych została określona w kilometrach na dzień, lecz nie przeliczono jej na powierzchnię. Nie wskazano również, jaka część zamówienia wymaga pracy ręcznej. Z tego powodu nie można ustalić, czy trzy pięcioosobowe brygady są wystarczające do wykonania wszystkich czynności wymaganych przez SST. Deklarowany zysk z tej pozycji zależy więc bezpośrednio od nieudowodnionych założeń dotyczących wydajności i dostępności sprzętu. Sam wykaz środków trwałych należących do wykonawcy nie dowodzi, że wskazany sprzęt będzie dostępny dla przedmiotowego kontraktu w wymaganym czasie ani że przyjęta w kalkulacji wydajność jest możliwa do osiągnięcia. Dodatkowym nieudowodnionym założeniem kalkulacji pozycji GR 8 poz. 10.1 jest przyjęta przez FBService S.A. cena paliwa. Wykonawca przyjął cenę benzyny bezołowiowej 95 wynoszącą 4,57 zł/l oraz cenę oleju napędowego wynoszącą 4,72 zł/l. Jako źródło wskazano wyłącznie archiwum cen ORLEN i średnią cenę z 2025 r. Wartości te nie wynikają z faktury wystawionej na FBService S.A., wiążącej oferty dostawcy ani umowy gwarantującej wykonawcy możliwość nabywania

paliwa po wskazanych cenach. Wykonawca nie wykazał również warunków zakupu hurtowego, wysokości przysługujących mu rabatów, terminala odbioru ani kosztów transportu i dystrybucji paliwa do miejsca realizacji zamówienia. Historyczne notowanie hurtowe nie jest tożsame z rzeczywistym kosztem nabycia paliwa przez konkretnego wykonawcę. FBService S.A. nie wyjaśnił także, dlaczego średnia cena z 2025 r. miałaby pozostawać reprezentatywna dla zamówienia rozpoczynającego się w 2026 r.

i realizowanego w kolejnych latach. Nie przedstawiono analizy ryzyka cenowego, rezerwy na zmianę cen ani wyliczenia wpływu przewidzianej w umowie waloryzacji na rzeczywisty koszt paliwa. Ogólne twierdzenia FBService o doświadczeniu, sile zakupowej grupy oraz możliwości uzyskiwania rabatów nie zostały przełożone na konkretną cenę paliwa ani poparte umową lub ofertą dostawcy. Powyższy brak ma istotne znaczenie dla wyniku kalkulacji. Z danych FBService S.A. wynika, że koszt paliwa wynosi około 5 309,51 zł dziennie, a przy założonych 81,87 dniach pracy – około 434 689,58 zł. Stanowi to około 21% wszystkich wykazanych kosztów koszenia. Jednocześnie cały deklarowany zysk z pozycji wynosi jedynie 167 357,49 zł. Wzrost kosztu paliwa o około 38,5% pochłonąłby zatem cały zadeklarowany zysk, nawet bez uwzględnienia wzrostu wynagrodzeń, kosztów części, napraw, transportu i pozostałych materiałów eksploatacyjnych. Odwołujący nie twierdzi, że posłużenie się danymi historycznymi jest zawsze niedopuszczalne. Dane takie muszą jednak zostać odniesione do rzeczywistych warunków zakupowych wykonawcy

i okresu realizacji zamówienia. FBService S.A. nie przedstawił dowodów pozwalających na dokonanie takiej weryfikacji. Zamawiający nie miał zatem podstaw do uznania przyjętych cen paliwa za udowodnione i zapewniające realność ceny 4,82 zł za 100 m² koszenia (ORLEN publikuje w tym obszarze ceny hurtowe, natomiast rzeczywiste warunki sprzedaży zależą od zawartej umowy i sposobu dostawy. Sama publikacja notowania nie dowodzi, że FBService może nabywać paliwo na takich warunkach). Według kalkulacji FBService dzienny koszt paliwa wynosi: ciągniki: 4 761,41 zł, trzy brygady ręczne: $3 \times 182,70 \text{ zł} = 548,10 \text{ zł}$, łącznie: 5 309,51 zł dziennie. Przy 81,87 dnia pracy daje to około: $5 309,51 \text{ zł} \times 81,87 = 434 689,58 \text{ zł}$. Koszt paliwa stanowi więc około 21% wszystkich kosztów koszenia, które FBService określił na 2 073 942,51 zł. Deklarowany zysk wynosi 167 357,49 zł. Oznacza to, że: wzrost kosztu paliwa o 10% zmniejsza zysk o około 43 469 zł; wzrost o 20% zmniejsza zysk o około 86 938 zł; wzrost o 30% zmniejsza zysk o około 130 407 zł; wzrost o około 38,5% pochłania cały deklarowany zysk. Nie oznacza to,

że taki wzrost na pewno nastąpi. Pokazuje jednak, że realność ceny jest silnie uzależniona od nieudowodnionego założenia dotyczącego paliwa.) W szeregu kalkulacji FBService S.A. znaczna część kosztów została umieszczona w zbiorczej kategorii „pozostałe koszty”, bez przedstawienia jej elementów i dowodów. W pozycji GR 4 poz. 5.4 wykonawca przyjął cenę 20,00 zł, w tym 8,50 zł jako pozostałe koszty. Kategoria ta stanowi około 43% całkowitego kosztu pozycji. W pozycjach grupy 6 przyjęto: dla poz. 7.4 – 5,20 zł pozostałych kosztów przy koszcie całkowitym 10,17 zł; dla poz. 7.5 – 7,50 zł pozostałych kosztów przy koszcie całkowitym 12,47 zł. W obu przypadkach ponad połowa kosztu została zatem ujęta w kategorii, której wykonawca nie rozbił na poszczególne składniki i nie poparł dowodami. W odniesieniu do pozycji 7.4 i 7.5 przyjęto zasadniczo identyczne nakłady robocizny i sprzętu, mimo różnicy w zakresie prac. Różnicę kosztową umieszczono przede wszystkim w niewyjaśnionej kategorii „pozostałe”. Nie można ustalić, czy kwoty te obejmują organizację ruchu, transport, zużycie wody, zagospodarowanie odpadów, dojazdu, zabezpieczenie prac, koszty środowiskowe czy inne obowiązki wynikające z SST. Nie przedstawiono również dowodów potwierdzających rynkową wysokość tych kosztów. FBService S.A. w treści wyjaśnień potwierdził, że część kosztów oszacowano zbiorczo, a kosztów, których nie można bezpośrednio przypisać do jednostki obmiarowej, nie kalkulowano oddzielnie. Takie podejście pozostaje sprzeczne

z wezwaniem wymagającym szczegółowego wykazania kosztów poszczególnych pozycji. Nie jest rolą zamawiającego ani izby ustalanie, co mogło mieścić się w nieopisanej kategorii kosztowej. To na FBService S.A. spoczywał obowiązek wykazania kompletności i realności ceny. Faktura dotycząca słupka Sigma nie potwierdza kosztu realizacji całego zakresu zamówienia. Dla pozycji GR 7 poz. 7.3 FBService S.A. przyjął koszt słupka wynoszący 70,00 zł i cenę jednostkową pozycji 110,00 zł. Przedstawiona faktura dotyczy zakupu 50 sztuk słupków dokonanego we wrześniu 2025 r. Dokument ten nie potwierdza: ceny zakupu obowiązującej w okresie realizacji przedmiotowego zamówienia; możliwości zakupu około 1500 sztuk na takich samych warunkach; dostępności produktu przez cały okres obowiązywania umowy; zgodności produktu ze wszystkimi systemami barier występującymi na odcinku; objęcia ceną wszystkich elementów składających się na jednostkę rozliczeniową „kpl.”. Faktura zawiera ponadto koszt przesyłki wynoszący 351,74 zł, czyli około 7,03 zł na jedną sztukę. FBService S.A. nie wyjaśnił sposobu uwzględnienia tego kosztu w kalkulacji. Jednorazowa faktura historyczna może potwierdzać dokonanie określonego zakupu, lecz nie dowodzi możliwości wykonania całego przyszłego zakresu zamówienia po przyjętej cenie, w szczególności przy bardzo niewielkiej rezerwie pomiędzy kosztem a ceną ofertową. Ogólny wykaz majątku nie dowodzi kosztów realizacji zamówienia FBService S.A. przedstawił rozbudowany opis posiadanego majątku oraz powołał się na doświadczenie, skalę działalności, synergie w grupie kapitałowej i możliwość wykorzystywania zasobów przy innych kontraktach. Okoliczności te nie zostały jednak przełożone na konkretne oszczędności

w zakwestionowanych pozycjach. Wykonawca nie wykazał: które urządzenia zostaną skierowane na przedmiotowy kontrakt; miejsca ich aktualnego wykorzystania; terminów ich dostępności; kosztów transportu na odcinek S5; stopnia ich wykorzystania na innych kontraktach; kosztów utrzymania gotowości; sposobu podziału kosztów pomiędzy poszczególne zamówienia; wartości konkretnych oszczędności przypadających na badaną pozycję. Ogólne twierdzenia o doświadczeniu, efekcie skali i posiadaniu rozbudowanej bazy sprzętowej nie zastępują szczegółowej kalkulacji. Tym bardziej nie mogą uzasadniać obniżenia kosztów o wskazywane przez wykonawcę przedziały procentowe, jeżeli nie przedstawiono sposobu ich obliczenia i przypisania do poszczególnych pozycji. Twierdzenie, że ten sam personel i sprzęt może być wykorzystywany na wielu kontraktach, nie dowodzi oszczędności. Może ono wręcz rodzić pytanie o rzeczywistą dostępność tych zasobów w terminach wymaganych przez zamawiającego. Stawka roboczogodziny nie potwierdza prawidłowej ilości pracy FBService S.A. przedstawił wyliczenie stawki roboczogodziny w wysokości 40,00 zł. Odwołujący nie kwestionuje wyłącznie arytmetycznej wysokości tej stawki. Problemem jest brak wykazania prawidłowej liczby roboczogodzin koniecznych do realizacji poszczególnych pozycji oraz brak uwzględnienia weryfikowalnych kosztów: obsady zmianowej; całodobowych dyżurów; pracy nocnej i świątecznej; godzin nadliczbowych; zastępstw i absencji; gotowości pracowników; obsługi sprzętu; raportowania i nadzoru; personelu rezerwowego. Nawet prawidłowo ustalona stawka jednostkowa nie może uzasadniać ceny, jeżeli wykonawca przyjmie zbyt małą albo nieudowodnioną liczbę roboczogodzin. Zysk całej oferty nie dowodzi rentowności zakwestionowanych pozycji FBService S.A. powołał się na łączny zysk oferty wynoszący 4 727 324,83 zł, tj. około 11,97%. Rentowność całej oferty nie stanowi jednak dowodu realności poszczególnych cen jednostkowych, zwłaszcza gdy wynagrodzenie zależy od rzeczywistych ilości zleczanych przez zamawiającego. Marże wykazane przez FBService S.A. są bardzo zróżnicowane. W niektórych grupach wynoszą jedynie kilka procent albo mniej, natomiast w Grupie 8 wykazano marżę przekraczającą 48%. Wskazuje to, że deklarowany wynik całej oferty opiera się na zakładanym układzie ilości i możliwości kompensowania niskiej rentowności jednych pozycji wysoką rentownością innych. FBService S.A. nie wykazał jednak, że zamawiający zleci prace dokładnie w takich ilościach i proporcjach, które pozwolą osiągnąć założony globalny zysk. Ryzyko ilościowe nie może zostać pominięte, jeżeli przedmiot zamówienia rozliczany jest według cen jednostkowych i faktycznie wykonanych ilości. Wysoki prognozowany zysk jednej grupy nie dowodzi zatem, że każda zakwestionowana cena pokrywa koszty wykonania odpowiadającego jej świadczenia. Brak podstaw do ponownego wezwania FBService S.A. W niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do ponownego wezwania FBService S.A. do uzupełnienia ani tym bardziej ponowienia wyjaśnień. Pierwsze wezwanie było szczegółowe i jednoznacznie określało: pozycje podlegające wyjaśnieniu; wymagany sposób rozbicia kosztów; konieczność przedstawienia dowodów; szczegółowe zagadnienia dotyczące grupy 10c; obowiązek uwzględnienia wszystkich wymagań SST. FBService S.A. miał zatem pełną możliwość i obowiązek przedstawienia kompletnych kalkulacji i dowodów. Ponowne wezwanie prowadziłoby w istocie do umożliwienia wykonawcy stworzenia nowych wyjaśnień i dowodów po zapoznaniu się z brakami pierwotnej odpowiedzi. Ponowne wezwanie może służyć wyjaśnieniu niejasności występujących w odpowiedzi kompletnej i należyście udokumentowanej. Nie może natomiast służyć zastępowaniu istotnych elementów kalkulacji, przedstawianiu po raz pierwszy dowodów na kluczowe koszty ani naprawianiu wyjaśnień, które nie odpowiadały zakresowi wezwania – w tym zakresie zachowuje aktualność orzecznictwo powołane w zakresie wykonawcy Saferoad. Indywidualny charakter oceny wyjaśnień FBService S.A. Odwołujący nie twierdzi, że każda cena jednostkowa niższa od wartości kosztorysowej stanowi automatycznie rażąco niską cenę. Nie twierdzi również, że określony procent różnicy względem kosztorysu powinien mechanicznie prowadzić do odrzucenia oferty. Podstawą zarzutu jest indywidualna sytuacja FBService S.A., a mianowicie: skierowanie do tego wykonawcy szczegółowego wezwania; przejście na FBService S.A. ciężaru wykazania realności zakwestionowanych cen; nieudzielenie odpowiedzi na część jednoznacznych pytań; nieprzedstawienie wymaganych kalkulacji; brak dowodów potwierdzających zasadnicze koszty; posłużenie się dokumentem Maxpert niezawierającym cen przyjętych w kalkulacji; oparcie szeregu pozycji na zbiorczych i nieweryfikowalnych kosztach; brak przełożenia deklarowanych oszczędności i zasobów na konkretne pozycje. Ocena wyjaśnień rażąco niskiej ceny ma charakter zindywidualizowany. O wyniku badania decyduje treść wezwania, zakres udzielonej odpowiedzi i przedstawione dowody, a nie samo porównanie cen pomiędzy wykonawcami. Wyjaśnienia FBService S.A. nie pozwalają na obiektywną weryfikację, czy zakwestionowane pozycje obejmują wszystkie koszty prawidłowego wykonania zamówienia. W części przypadków wykonawca nie przedstawił wymaganych kalkulacji. W innych przypadkach wskazane wartości nie zostały poparte dowodami albo przedstawione dokumenty nie potwierdzają kwot przyjętych w kalkulacjach. Znaczna część kosztów została ujęta zbiorczo, bez wykazania ich struktury, wysokości i związku z obowiązkami wynikającymi z SST. Na podstawie takich wyjaśnień można stwierdzić, że FBService S.A. nie udźwignął ciężar dowodu określonego w art. 224 ust. 5 Pzp. Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp odrzuceniu podlega nie tylko oferta wykonawcy, który w ogóle nie złożył wyjaśnień, lecz również oferta wykonawcy,

którego wyjaśnienia wraz ze złożonymi dowodami nie uzasadniają podanej ceny lub kosztu. Zamawiający, uznając wyjaśnienia FBService S.A. za wystarczające, faktycznie zastąpił wymagane dowody własnym założeniem, że wykonawca będzie w stanie wykonać zamówienie za zaoferowane ceny. Takie założenie nie może zastępować obowiązku dowodowego spoczywającego na wykonawcy. Oferta FBService S.A. powinna zatem zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp.

Odnosnie oferty Bader-Drog odwołujący w odwołaniu w szczególności podał, że Konsorcjum przyjęło koszt robocizny pełnej gotowości w wysokości 1 077,59 zł na dobę. Przy deklarowanej stawce około 40 zł/r-g odpowiada to jedynie 26,94 r-g na dobę. Dla gotowości 50% jest to 13,47 r-g, a dla gotowości 20% – 5,39 r-g na dobę. Powyższe wartości nie pozwalają na zapewnienie całodobowych dyżurów ZUD. W okresach gotowości 20% i 50% koszt robocizny nie pokrywa nawet 24 r-g potrzebnych do obsadzenia przez jedną osobę jednego całodobowego stanowiska dyżurnego. Przy gotowości 100% po zapewnieniu takiego dyżuru pozostaje jedynie 2,94 r-g na dobę na pozostałe czynności pracowników. Konsorcjum proporcjonalnie pomniejszyło koszt robocizny do 20% i 50%, podczas gdy zgodnie z SST zmniejszeniu w tych okresach podlega wyłącznie wymagana część sprzętu podstawowego i operatorów, a obowiązek prowadzenia dyżurów zimowych w systemie 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu pozostaje w pełni aktualny (płatny 100% wynagrodzenia dyżurnego). Również koszt sprzętu jest nieweryfikowalny i nie odpowiada zakresowi deklarowanych obowiązków. Konsorcjum przyjęło 27,63 zł na dobę przy gotowości 100%, 13,82 zł przy gotowości 50% oraz 5,53 zł przy gotowości 20%. Jednocześnie przedłożona przez wykonawcę faktura potwierdza zakup oleju napędowego po 6,52 zł netto za litr. Pełna dobową kwota sprzętowa odpowiada zatem cenie około 4,24 litra paliwa, mimo że według wyjaśnień ma obejmować utrzymanie całej floty, paliwo, serwis, naprawy i amortyzację. Konsorcjum nie przedstawiło wykazu sprzętu przypisanego do przedmiotowego zamówienia, kosztów utrzymania poszczególnych jednostek, liczby operatorów, kosztów sprzętu zastępczego ani sposobu zapewnienia całodobowego serwisu. Nie wykazano również kosztu rezerw materiałowych wymaganych przez SST. Nie zasługuje na uwzględnienie twierdzenie Konsorcjum, że część stałych kosztów gotowości została przeniesiona do cen czynności operacyjnych. Wykonawca wskazał w wyjaśnieniach, że kalkulacja ma charakter warstwowy i kumulacyjny, a „część kosztów stałych została świadomie rozłożona na pozycje o największym rzeczywistym zaangażowaniu operacyjnym”. Nie przedstawił jednak mierzalnego przyporządkowania operatorów, zmian, pojazdów, plugów, posypywarek, dyżurów i rezerwy do każdej ceny. Według SST za daną dobę płatna jest tylko jedna usługa: gotowość albo czynne prowadzenie akcji. Przeniesienie kosztów stałych z gotowości do cen akcji nie gwarantuje więc ich odzyskania w łagodnym sezonie i wymagało pokazania scenariusza liczby akcji oraz analizy wrażliwości. Takiego wyjaśnienia nie złożono. Skoro pkt 17.3 SWZ wymaga, aby każda cena jednostkowa obejmowała całkowity koszt danej pozycji niedopuszczalne jest twierdzenie, że brakująca kwota zostanie odzyskana w innej pozycji (w tym przypadku pozycji akcji utrzymania zimowego). Zgodnie z SWZ Wykonawca musi wykazać, że każda stawka pokrywa przypadający na nią koszt. W każdej dobie Wykonawca otrzyma wynagrodzenie wyłącznie za jedną pozycję ZUD. Jeżeli nie zostanie przeprowadzona akcja, otrzyma jedynie wynagrodzenie za gotowość, mimo że będzie zobowiązany ponosić stałe koszty dyżurów, sprzętu, bazy, operatorów i wymaganych rezerw. Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że Konsorcjum nie wskazało, na jakiej liczbie przyszłych akcji oparło założenie pokrycia kosztów stałych z innych pozycji. Nie przedstawiło także analizy sytuacji, w której liczba akcji będzie mniejsza od zakładanej. Tym samym pokrycie kosztów stałych zostało uzależnione od niepewnego zakresu przyszłych zleceń, niezgodnie z SST. W zakresie GR 10c przedstawiono jedynie kwotowy podział cen na robocizną, materiały, sprzęt, inne koszty, koszty pośrednie i zysk. Nie wskazano liczby pracowników, roboczogodzin przypadających na poszczególne czynności, rodzaju i liczby urządzeń, zużycia paliwa, ilości materiałów ani ich cen jednostkowych. Nie wykazano również kosztów całosezonowej gotowości personelu i sprzętu. Ogólne twierdzenia dotyczące doświadczenia, efektu skali, własnego sprzętu, własnego serwisu oraz rabatów zakupowych nie zostały przełożone na konkretne wartości w badanych pozycjach. Nie przedstawiono dowodów deklarowanych oszczędności wynoszących 20–40%, wykazu sprzętu dedykowanego zamówieniu, umów rabatowych, cen materiałów ani danych kosztowych z powoływanych analogicznych kontraktów. Konsorcjum nie udowodniło również przyjętej stawki „około” 40 zł/r-g. Nie przedstawiono wyliczenia uwzględniającego wynagrodzenie zasadnicze, obciążenia pracodawcy, urlopy, absencje, pracę nocną, świąteczną, nadgodziny i zastępstwa. Złożone wyjaśnienia zawierają zatem przede wszystkim gołosłowne zapewnienia wykonawcy oraz kwotowy podział ceny, lecz nie pozwalają zweryfikować sposobu obliczenia zasadniczych kosztów. Konsorcjum BADER-DROG nie sprostало ciężarowi dowodu wynikającemu z art. 224 ust. 5 Pzp.

W konsekwencji oferta Konsorcjum BADER-DROG powinna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp. Nie zachodzi przy tym podstawa do ponownego wezwania Konsorcjum. Pierwsze wezwanie było szczegółowe

i jednoznaczne, a ponowne wezwanie prowadziło do umożliwienia wykonawcy przedstawienia po raz pierwszy brakujących kalkulacji, liczby pracowników, wykazu sprzętu, cen materiałów i innych dowodów, które powinny zostać złożone wraz

z pierwotnymi wyjaśnieniami. Dla GR 7 i GR 11 Zamawiający żądał rozbicia co najmniej na robociznę, materiały, sprzęt, koszty pośrednie, zysk i pozostałe koszty wraz

z dowodami rynkowymi. Odpowiedź należało zatem oceniać według tego konkretnego zakresu, a nie według ogólnej deklaracji rentowności całej oferty. W odniesieniu do pozycji 7.3 Grupy 7 oraz pozycji dotyczących utrzymania MOP-ów w grupie 11 wyjaśnienia Bader-Drog nie odpowiadają zakresowi wezwania zamawiającego i nie pozwalają zweryfikować rynkowości wskazanych składników cenotwórczych. W pozycji 7.3 Grupy 7 – wymiana słupka Bader-Drog przedstawił cenę jednostkową 90,00 zł, (najniższą wśród wszystkich oferentów) obejmującą 8,00 zł robocizny, 51,00 zł materiałów, 5,00 zł sprzętu, 4,00 zł innych kosztów, 10,00 zł kosztów pośrednich oraz 12,00 zł zysku. Suma składników poprzedzających zysk wynosi dokładnie 78,00 zł, czyli jest identyczna z ceną końcową wskazaną w ofercie potencjalnego podwykonawcy. Oferta podwykonawcy nie zawiera jednak informacji pozwalających ustalić, że na cenę 78,00 zł składa się właśnie 8,00 zł robocizny, 51,00 zł materiałów, 5,00 zł sprzętu, 4,00 zł innych kosztów i 10,00 zł kosztów pośrednich. Nie wskazuje normy robocizny, stawki roboczogodziny, rodzaju i ilości materiałów, cen ich zakupu, rodzaju wykorzystywanego sprzętu, czasu jego pracy ani podstaw naliczenia kosztów pośrednich. Ogólne stwierdzenie, że ofertę sporządzono na podstawie SST, nie zastępuje szczegółowej kalkulacji i dowodów rynkowości poszczególnych wartości, których jednoznacznie zażądał zamawiający. Analogiczny mechanizm zastosowano w grupie 11. Cena potencjalnego podwykonawcy wynosząca

25 000,00 zł miesięcznie za utrzymanie każdego MOP-u została w kalkulacji Bader-Drog odtworzona jako suma 18 000,00 zł robocizny, 2 000,00 zł materiałów, 2 000,00 zł sprzętu, 2 000,00 zł innych kosztów oraz 1 000,00 zł kosztów pośrednich. Do tak ustalonej kwoty dodano 5 000,00 zł zysku, uzyskując cenę ofertową 30 000,00 zł. Również w tym przypadku dokument podwykonawcy wskazuje wyłącznie ryczałtową cenę miesięczną

i okres 48 miesięcy. Nie zawiera żadnego rozbicia kosztowego odpowiadającego wartościom wpisanym następnie przez Bader-Drog. Nie wiadomo zatem, czy kwoty wykazane jako koszty robocizny, materiałów, sprzętu i koszty pośrednie odzwierciedlają rzeczywistą kalkulację podwykonawcy, własną kalkulację Bader-Drog, czy zostały jedynie arytmetycznie dopasowane do znanej ceny ryczałtowej. Jeżeli Bader-Drog zamierzał wykonać te prace przy udziale podwykonawców, rzeczywistym kosztem podwykonawstwa były odpowiednio kwoty 78,00 zł oraz 25 000,00 zł, a ich rozdzielenie pomiędzy robociznę, materiały, sprzęt i koszty pośrednie wymagało przedstawienia danych pochodzących od podwykonawców. Jeżeli natomiast wykonawca dopuszczał wykonanie tych prac siłami własnymi, powinien był przedstawić własne normy, nakłady i dowody potwierdzające możliwość realizacji pełnego zakresu za wskazane kwoty. Wyjaśnienia nie pozwalają ustalić ani zweryfikować żadnego z tych wariantów. Powtarzalność tego mechanizmu

w dwóch niezależnych grupach stanowi silną poszlakę, że ceny ryczałtowe podwykonawców zostały wtórnie rozpisane na rubryki wymagane przez wezwanie, bez przedstawienia podstaw źródłowych przyjętego podziału.

Sama zgodność arytmetyczna nie dowodzi realności kosztów ani nie stanowi dowodu rynkowości poszczególnych składników. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych z 27 listopada 2025 r., sygn. akt XXIII Zs 122/25. Sąd wskazał, że wykonawca powołujący się na ryczałtowe oferty podwykonawcze powinien pozyskać dane pozwalające zweryfikować ich części składowe albo samodzielnie przedstawić sprawdzalną kalkulację. Brak współpracy podwykonawcy lub ryczałtowy charakter jego oferty nie usprawiedliwiają nieudzielenia konkretnych informacji żądanych przez zamawiającego. W konsekwencji wyjaśnienia Bader-Drog nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny w zakresie objętym wezwaniem, ponieważ przedstawione dowody potwierdzają wyłącznie końcowe ceny podwykonawców, lecz nie uzasadniają wartości składników cenotwórczych wykazanych w kalkulacjach. Akceptując takie wyjaśnienia, zamawiający naruszył art. 224 ust. 5 i 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający w szczególności podał, że wszyscy wezwani wykonawcy złożyli wyjaśnienia w terminie, wraz z kalkulacjami i dowodami. Zamawiający ocenił każdy zestaw wyjaśnień indywidualnie. Ocena ta nie miała charakteru formalnego ani pozornego, czego dowodem jest odrzucenie oferty konsorcjum V4 Sp.

z o.o. i Plus Inwest P. Żygadło Sp. jawna, to jest jedyne wykonawcy, który nie wykazał realności cen kluczowych pozycji zamówienia (dowody nr 3 i 6). W odniesieniu do czterech wykonawców objętych odwołaniem zamawiający uznał, że złożone wyjaśnienia i dowody uzasadniają zaoferowane ceny. Na etapie postępowania odwoławczego przedmiot oceny jest inny. Stosownie do art. 534 ust. 1 ustawy Pzp to odwołujący ma wykazać, że ocena dokonana przez zamawiającego była wadliwa. Nie wystarczy w tym celu wyliczenie informacji, których odwołujący oczekiwałby od konkurentów. Konieczne jest wykazanie, że za zaoferowane ceny nie jest możliwe wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentacji. Odwołanie tego nie czyni. Odwołujący sam zastrzega, że nie twierdzi, aby kwota wynikająca z jego przeliczeń stanowiła minimalną cenę rynkową, ani aby każda cena niższa od wartości kosztorysowej była rażąco

niska. Nie przedstawia też żadnej kontrkalkulacji ani dowodu podważającego którykolwiek z dokumentów złożonych przez wykonawców. W odwołaniu nie padło zatem twierdzenie, że którakolwiek z zakwestionowanych cen jest nierealna. Padło twierdzenie, że wyjaśnienia konkurentów mogłyby być obszerniejsze. Nie jest to jednak to samo, a różnica między tymi twierdzeniami wyznacza granicę zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Konstrukcja odwołania sprowadza się do narzucenia wykonawcom własnego wzorca wyjaśnień. Odwołujący zakłada, że prawidłowe jest wyłącznie wyjaśnienie odpowiadające jego oczekiwaniom, a każde od nich odbiegające jest obarczone uchybieniem. Dotyczy to w szczególności pozycji, które sam wycenił drożej. Wykonawcy mają jednak własne strategie realizacyjne, a prawo zamówień publicznych nie zna kategorii ceny rażąco wysokiej. Porównywanie ceny własnej z ceną konkurenta i wyprowadzanie z tego wniosku o rażąco niskiej cenie ma charakter polemiczny i nie stanowi dowodu. W istocie odwołujący proponuje izbie, aby miarą prawidłowości wyceny uczynić jego własną ofertę. Znamienne przy tym, że cena samego odwołującego również jest niższa od wartości kosztorysowej, a w pozycjach, które kwestionuje, należy do najwyższych w postępowaniu. Oczekiwany przez odwołującego poziom szczegółowości jest nadmiarowy także

z przyczyn systemowych. Wycena obejmuje ponad 250 pozycji jednostkowych. Nie jest możliwe odnoszenie się w wyjaśnieniach do każdej czynności technologicznej opisanej

w specyfikacjach technicznych, a zakres wymaganych wyjaśnień wyznacza treść wezwania, nie zaś późniejsze oczekiwania konkurenta. Postępowanie dotyczy kompleksowej usługi utrzymaniowej, której rentowność ocenia się na poziomie całego kontraktu. Wskazanie potencjalnych rozbieżności w wybranych pozycjach nie oznacza, że wykonawca nie będzie w stanie wykonać całego zamówienia za zaoferowaną cenę. Celem badania rażąco niskiej ceny nie jest poszukiwanie pretekstu do odrzucenia oferty, lecz ustalenie, czy nie występują okoliczności stanowiące realne zagrożenie dla realizacji zamówienia, w tym przypadku dla właściwego utrzymania drogi ekspresowej. Gdyby poziom niedoszacowania zagrażał rentowności zadania, oferta podlegałaby odrzuceniu, co zamawiający uczynił wobec jednego z wykonawców. Zamawiający nie poszukuje bowiem pretekstu do eliminowania ofert, lecz wykonawcy zdolnego utrzymać drogę ekspresową przez cztery lata, w każdych warunkach pogodowych i za cenę, którą wolno mu zapłacić ze środków publicznych. Bezprzedmiotowe są zarzuty oparte na prognozowanym wzroście kosztów w czteroletnim okresie realizacji, w szczególności kosztów paliwa. Ceny paliw zmieniają się z przyczyn niezależnych od wykonawców i dotyczą w równym stopniu wszystkich uczestników rynku, w tym odwołującego. Właśnie dlatego zamawiający przewidział w projektowanych postanowieniach umowy comiesięczną waloryzację wynagrodzenia (dowód nr 7). Przyjęcie toku rozumowania odwołującego prowadziłoby do wniosku, że każda usługa świadczona w dłuższym okresie jest z założenia nierentowna.

Odnosząc się do zarzutów co do oferty Saferoad Services Sp. z o.o. zamawiający podał w szczególności, że wyjaśnienia tego wykonawcy odpowiadają standardowi wynikającemu z orzecznictwa przywołanego w samym odwołaniu. Dla każdej pozycji objętej wezwaniem przedstawiono kalkulację opartą na nakładach zakładowych wyrażonych w roboczogodzinach i maszynogodzinach na jednostkę obmiaru, z podaniem ilości nakładów, jednostkowego kosztu każdego czynnika i wartości wynikowej,

a następnie doliczono koszty towarzyszące, koszty pośrednie oraz narzut wraz z zyskiem. Każdemu składnikowi przypisano sprawdzalne źródło, to jest publikację Sekocenbud za I kwartał 2026 r., oznaczone oferty dostawców, wykaz środków trwałych albo odrębne wyliczenie kosztu pracodawcy, a zestawienie źródeł przedstawiono w formie tabeli z legendą (dowód nr 11). Zarzut oparcia wyjaśnień na głosłownych deklaracjach pozostaje w sprzeczności z treścią złożonych dokumentów. W zakresie kosztów pracy wykonawca przedstawił wyliczenie rachunkowe. Uwzględnia ono efektywną stawkę godzinową wynikającą z minimalnego wynagrodzenia, dodatek za pracę w porze nocnej, wszystkie obowiązkowe składki oraz uśredniony dodatek z tytułu urlopów, absencji

i godzin nadliczbowych. Tak obliczony koszt pracodawcy wyniósł 37,04 zł, natomiast

do kalkulacji przyjęto stawkę 41,00 zł za roboczogodzinę, a więc wyższą o blisko jedenaście procent (dowód nr 12).

Wymóg z art. 224 ust. 3 pkt 4 ustawy Pzp został spełniony z nadwyżką.

Grupa Prac nr 1 poz. 1.1 (remont cząstkowy nawierzchni) wykonawca przedstawił rozbić ceny na czynniki cenotwórcze, złożył na potwierdzenie rynkowości ofertę potencjalnego podwykonawcy FHU EMA Emilia Rulewicz oraz oświadczył, że w zadeklarowanej cenie uwzględnił wszystkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane specyfikacją techniczną (dowód nr 13). Wykonawca nie miał obowiązku wykazywania ceny każdej pojedynczej czynności opisanej w specyfikacji, ponieważ zamawiający tego nie żądał. Oczekiwania odwołującego są w tym zakresie nadmiarowe, a częściowo oderwane od technologii wykonania prac. Usługa realizowana jest zwyczajowo w okresie zimowym i po nim, a zlecenie obejmuje wykonanie prac na większym zakresie. Przy technologii frezowania nie praktykuje się obcinania krawędzi, którego odrębnej wyceny domaga się odwołujący. Badania laboratoryjne dla wykonanych łąt realizowane są wyłącznie okazjonalnie. Nieporozumieniem jest również oczekiwanie wskazania liczby zleceń, liczby łąt czy odległości od wytwórni, ponieważ wycena pozycji opiera się na szacunkach

i założeniach biznesowych, które każdy wykonawca może przyjąć odmiennie. Odwołujący podważa wartość dowodową oferty podwykonawcy, nie przedstawiając przy tym dowodu, który tę ofertę by podważał. Znamienne jest natomiast, że przedmiotową pozycję odwołujący wycenił najdrożej ze wszystkich wykonawców, na kwotę 92,00 zł za m². Aktualnie pozostają przy tym uwagi co do rzeczywistego zakresu zleceń w pozycjach o charakterze remontowym.

Grupa Prac nr 2 poz. 1.1 (remont poboczy destruktem bitumicznym)

Wyjaśnienia obejmują rozbicie ceny na składniki cenotwórcze wraz z wykazaniem zysku oraz oświadczenie o uwzględnieniu wszystkich czynników wymaganych specyfikacją techniczną, czego zamawiający żądał w wezwaniu. Przyjęcie przez wykonawcę własnych założeń organizacyjnych nie stanowi błędu wyceny. Założenia te nie muszą być tożsame z założeniami odwołującego, a mają jedynie uwiarygodnić możliwość realizacji usługi

w zadeklarowanej cenie. Charakter prac potwierdza realność przyjętej wydajności. Wykonanie warstwy z destruktu jest technologicznie proste i szybko postępujące, prowadzone zwykle na dłuższych odcinkach poboczy. Zamawiający korzysta z tej pozycji sporadycznie, zwykle przy okazji prac nawierzchniowych na jezdni, gdzie tymczasowa organizacja ruchu nie generuje praktycznie dodatkowych kosztów, a materiał przemieszczany jest na miejsce wbudowania bezpośrednio po sfrezowaniu nawierzchni. Pozycja dotyczy przy tym grubości warstwy „do” 10 cm, a nie każdorazowo 10 cm,

co czyni wyliczenia odwołującego dotyczące objętości transportowanego destruktu zawyżonymi. Znaczenie tej pozycji dla ceny oferty jest przy tym marginalne.

Grupa Prac nr 8 poz. 10.1 (koszenie traw i chwastów)

Wykonawca zaoferował realizację usługi za 6,40 zł za 100 m². Cena ta jest niższa

od wartości kosztorysowej, jednak sama ta okoliczność nie przesądza o rażąco niskiej cenie, skoro niższe od kosztorysu są ceny sześciu z siedmiu złożonych ofert, w tym oferta odwołującego. Odwołujący wycenił tę pozycję na 10,00 zł za 100 m², a więc dokładnie na poziomie przyjętym w kosztorysie inwestorskim, i jest to cena najwyższa spośród cen porównywanych w odwołaniu (dowody nr 1 i 2). Dla poziomu ceny kluczowa jest skala usługi. Drogi szybkiego ruchu mają szeroki pas drogowy, powierzchnie do wykoszenia są bardzo duże, a prace postępują stosunkowo szybko. Zamawiający zleca wykoszenie całego pasa drogowego co najmniej raz w roku, zwykle dwukrotnie. Przy tego rodzaju usługach naturalne jest uśrednianie parametrów, a zabezpieczenia prac wymagają wyłącznie roboty prowadzone w pobliżu jezdni. Wbrew twierdzeniom odwołującego to właśnie doświadczenie wykonawcy ma dla tej pozycji znaczenie kluczowe, ponieważ pozwala dobrać narzędzia i zasoby ludzkie, zorganizować pracę w sposób bezpieczny oraz oszacować koszty.

Grupa Prac nr 10c (zimowe utrzymanie chodników, dróg rowerowych i serwisowych)

Zarzut opiera się na ocenie dwóch kart kalkulacyjnych w oderwaniu od pozostałych elementów wyjaśnień oraz od konstrukcji zimowego utrzymania dróg przyjętej

w dokumentacji zamówienia. Wykonawca przedstawił zarówno kalkulacje poszczególnych cen jednostkowych, jak i zbiorcze zestawienie całej grupy, w którym wykazano koszt sprzętu oraz dodatni wynik grupy (dowód nr 14). Zasadnicze znaczenie ma jednak to, że usługi zimowego utrzymania są ze sobą nierozdzielnie powiązane. Szczegółowa Specyfikacja Techniczna D-66.01.00 dedykowana jest całości zimowego utrzymania, a nie odrębnie Grupom Prac nr 10a, 10b i 10c. Dyżurni są dedykowani całemu zimowemu utrzymaniu, a nie odrębnie chodnikom czy jezdniom. Podobnie środki do zwalczania śliskości magazynowane są w jednym miejscu, a nie odrębnie dla jezdni, chodników, dróg rowerowych i serwisowych. Odmienny podział byłby nieracjonalny i służy wyłącznie rozliczeniu poszczególnych usług. Usługa objęta Grupą Prac nr 10c nie występuje przy tym samodzielnie, ponieważ warunki pogodowe w mikroregionie wymagają działań zarówno na jezdniach, jak i na chodnikach, ścieżkach i drogach serwisowych, przy czym standard utrzymania tych ostatnich jest znacznie łagodniejszy,

a udział chodników na drodze ekspresowej niewielki (dowód nr 8). Z tego względu ocena realności wyceny Grupy Prac nr 10c wymaga uwzględnienia całokształtu wyceny prac zimowych. Zestawienie ofert w tym zakresie pokazuje, że alokacji kosztów wspólnych każdy wykonawca dokonał odmiennie, natomiast łączne koszty usług zimowych są do siebie zbliżone i kształtują się na poziomie od 66 do 86 procent wartości kosztorysowej, przy średniej około 79 procent. Tendencję tę najlepiej obrazuje oferta najdroższa

w postępowaniu, w której wycena Grupy Prac nr 10c jest najniższa ze wszystkich, przy jednoczesnym przekroczeniu wartości kosztorysowej całości usług zimowych (dowód

nr 9). Odniesienie wyceny pojedynczej grupy do kosztorysu, w oderwaniu od tej struktury, jest zatem zawodne. Dodatkowo nakłady przyjęte przez wykonawcę mają oparcie

w rzeczywistych danych operacyjnych z realizacji zadania o analogicznym zakresie na sąsiednim odcinku tej samej drogi ekspresowej S5, wykonywanego na rzecz zamawiającego w latach 2021 i 2022 (dowód nr 15). Jest to okoliczność

znana zamawiającemu jako stronie tamtej umowy i odpowiadająca przesłance z art. 224 ust. 3 pkt 2 ustawy Pzp. Różnicowanie poziomu narzutu pomiędzy pozycjami nie stanowi samodzielnej podstawy odrzucenia oferty, co odwołujący sam przyznaje. Przepisy nie określają minimalnego zysku na pojedynczej pozycji kosztorysowej. Zarzut dotyczący oferty Saferoad nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

Zarzut dotyczący oferty ZABERD Sp. z o.o.

Grupa Prac nr 4 poz. 5.4 (oczyszczenie i udrożnienie studzienki wpustowej)

Sposób szacowania wartości pozycji oraz przyjmowane założenia są wewnętrzną sprawą wykonawcy i same w sobie nie dowodzą, że wykonanie usługi w zaoferowanej cenie jest nierealne. Odwołujący nie wykazuje niemożliwości realizacji, lecz wskazuje jedynie,

że przyjęte założenia uważa za optymistyczne, co nie jest równoznaczne z wykazaniem rażąco niskiej ceny. Każda usługa obarczona jest przy tym innym poziomem ryzyka,

a rzeczywista zlecona ilość może być znacznie mniejsza od przyjętej w kosztorysie ofertowym. Złożona oferta podwykonawcy PW ORFIN stanowi dodatkowy dowód potwierdzający możliwość rynkowego wykonania usługi za cenę odpowiadającą przyjętej przez wykonawcę (dowód nr 17). Dokument ten nie był składany jako szczegółowa kalkulacja kosztów i nie zastępował kalkulacji własnej, wobec czego brak rozbicia wszystkich składników cenotwórczych w ofercie podwykonawcy nie może być traktowany jako wada wyjaśnień. Dla oceny realności ceny nie ma przy tym znaczenia, czy wykonawca zrealizuje usługę samodzielnie, czy przy udziale podwykonawcy.

Grupa Prac nr 4 poz. 7.1 (oczyszczenie urządzeń podczyszczających)

Wyjaśnienia obejmują rozbicie ceny na składniki cenotwórcze wraz z zyskiem. Wykonawca przedstawił ofertę wyspecjalizowanej firmy ECO Separatory, wskazującą możliwość wykonania usługi za 200,00 zł za m³, przy czym podmiot ten ma w przedmiocie działalności zbieranie oraz odzysk surowców. Złożył ponadto fakturę z 2026 r.

za analogiczną pozycję, w cenie jednostkowej 189,00 zł za m³, za usługę realizowaną

w ramach kompleksowego utrzymania dróg dla GDDKiA Oddział w Gdańsku przez EKOS Poznań sp. z o.o. (dowód nr 18). Zamawiający dysponował zatem materiałem obejmującym zarówno aktualną ofertę wyspecjalizowanego podwykonawcy,

jak i dokument księgowy potwierdzający cenę usługi już wykonanej. Przyjęty przez wykonawcę poziom odpadu wynoszący 12 procent na m³ zamawiający uznaje za wartość poprawną. Współczesne pojazdy specjalistyczne typu WUKO wyposażone są w systemy recyklingu pozwalające na odzysk wody, co znacząco obniża koszt usługi. Przyjęty koszt utylizacji na poziomie 820,00 zł za m³ odpadów nie jest zaniżony. Urządzenia podczyszczające na sieci objętej zamówieniem mają różne pojemności, wobec czego zabieg stanowi krotność pozycji, a ich lokalizacja nie zawsze wymaga prowadzenia prac z jezdni, a tym samym wdrożenia tymczasowej organizacji ruchu.

Usługa ta jest ponadto zwyczajowo realizowana nie bezpośrednio przez wykonawcę utrzymaniowego, lecz przez firmy wyspecjalizowane, u których na bilans rentowności składają się także zlecenia innych klientów. Zamawiający korzystał w przeszłości bezpośrednio z usług EKOS Poznań sp. z o.o. w zakresie przeglądów i czyszczenia urządzeń podczyszczających, a usługa była świadczona w atrakcyjnych cenach, fachowo i bez zastrzeżeń. Podmioty wyspecjalizowane potwierdzają zatem realną możliwość wykonania usługi w kwocie zadeklarowanej przez wykonawcę.

Grupa Prac nr 8 poz. 10.1 (koszenie traw i chwastów)

Wykonawca przedstawił założenia do obliczeń, wskazał wysokość przyjętych stawek wynagrodzenia, dokonał podziału pozycji na wartości cenotwórcze oraz wykazał dysponowanie sprzętem do realizacji koszenia. Na dowód rynkowości złożył ofertę potencjalnego podwykonawcy PW ORFIN, potwierdzającą możliwość realizacji usługi za 6,30 zł za 100 m² (dowody nr 16 i 17). Argumentacja odwołującego obraca się przeciwko niemu samemu. Jeżeli, jak twierdzi odwołujący, prawidłowa wartość tej pozycji powinna wynosić około 14,16 zł za 100 m², to wyjaśnienia wymagałoby, w jaki sposób sam odwołujący zamierza wykonać tę usługę za zadeklarowane 10,00 zł. Stawka wskazana przez podwykonawcę jest przy tym wiarygodna również w zestawieniu z ofertami innych wykonawców, którzy tę samą usługę wycenili na zbliżonym poziomie. Oparcie tej pozycji na niskiej marży nie czyni oferty nierealną, a doświadczony wykonawca, realizujący takie prace na co dzień, w tym na rzecz zamawiającego w ramach innych kontraktów utrzymaniowych, potrafi oszacować ich koszt. Co do zarzutu rozbieżności pomiędzy iloczynem parametrów przyjętych w kalkulacji własnej a wartością wpisaną w kolumnie robocizny wskazać należy, że przedmiotem oceny w trybie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp jest to, czy wyjaśnienia wraz z dowodami uzasadniają cenę podaną w ofercie, a nie poprawność rachunkowa dokumentu pomocniczego. Wykonawca przedstawił dwie niezależne podstawy realności zakwestionowanych cen, a złożone oferty i dokumenty księgowe wykazują, że pełny zakres prac objętych wyjaśnianymi pozycjami jest dostępny za ceny odpowiadające cenom ofertowym lub od nich niższe. Zarzut dotyczący oferty ZABERD Sp. z o.o. nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

Zarzut dotyczący oferty FBSerwis S.A.

Na wstępie wskazać należy okoliczność, która sama w sobie przesądza o bezzasadności tego zarzutu. Wykonawca

przedstawił Zbiorcze Zestawienie Kosztów obejmujące wszystkie trzynaście grup prac, z podziałem na robociznę, materiały, sprzęt, koszty pośrednie, inne koszty zgodne ze specyfikacją oraz zysk. Wynika z niego, że przy cenie oferty wynoszącej 39 482 452,55 zł netto wykonawca wykazał zysk w kwocie

4 727 324,83 zł, to jest marżę 11,97 procent w skali całego zamówienia, przy czym dodatni wynik wykazano w każdej bez wyjątku grupie prac objętej zarzutami (dowód nr 19). Zarzut nierentowności oferty konfrontowany jest zatem z dokumentem, w którym wykonawca rachunkowo wykazał rentowność, i to zarówno w skali całości, jak i w każdej z zakwestionowanych grup.

Grupa Prac nr 10c

Twierdzenia odwołującego są niesłuszne. Wykonawca przedstawił kalkulację jednego sezonu zimowego, w której przyjął konkretne nakłady, to jest robociznę w kwocie

28 000,00 zł, materiały w kwocie 10 800,00 zł przy założonym koszcie soli drogowej 270,00 zł za tonę oraz koszt utrzymania sprzętu w kwocie 15 000,00 zł, obejmujący paliwo, materiały eksploatacyjne i amortyzację. Po doliczeniu kosztów pośrednich oraz innych kosztów zgodnych ze specyfikacją suma kosztów wyniosła 60 196,05 zł wobec przychodu 63 960,48 zł, co dało zysk 3 764,43 zł, to jest 5,89 procent. Wycena została rozbita na chodniki o długości 6,558 km, drogi rowerowe o długości 3,861 km oraz drogi serwisowe o długości 60,562 km, z uwzględnieniem krotności zabiegów w sezonie (dowód nr 20).

Twierdzenie, jakoby wykonawca nie uwzględnił kosztów sprzętu lub materiałów, jest zatem sprzeczne z treścią złożonych dokumentów. Podkreślenia wymaga,

że zamawiający nie zadał wykonawcy pytań, które odwołujący formułuje na stronie 34 odwołania, a tym samym nie oczekiwał odpowiedzi na nie. Zakres obowiązku wyjaśniającego wyznacza treść wezwania, a nie oczekiwania konkurenta formułowane po zapoznaniu się z wyjaśnieniami. Realizacja usług zimowych jest ściśle związana z warunkami pogodowymi, wobec czego wycena wymaga przyjęcia założeń uśrednionych. Nie sposób określić z góry każdego wariantu warunków zimowych,

a w konsekwencji wskazać liczby zadysponowanego personelu, jednostek sprzętowych czy ilości materiałów przypadających na poszczególne akcje. Pozycja rozliczana jest

w kilometrach bieżących rzeczywiście wykonanych prac. Aktualne pozostają przy tym uwagi o nierozzerwalnym charakterze usług zimowego utrzymania oraz o odmiennej alokacji kosztów wspólnych, przedstawione w pkt 29 i 30 odpowiedzi na odwołanie (dowody nr 8 i 9).

Grupa Prac nr 1 poz. 9.1, 13.1 i 14.1 (roboty bitumiczne)

Zarzut opiera się na twierdzeniu, że wykonawca nie wykazał podstawy przyjętych cen. Twierdzenie to jest nietrafne.

Kalkulacje złożone przez wykonawcę wskazują dla każdej

z tych pozycji konkretną cenę jednostkową wynikającą z oferty podwykonawczej, to jest odpowiednio 23,50 zł, 22,20 zł i 23,50 zł za m², do której doliczono pozostałe koszty,

w tym tymczasową organizację ruchu i koszty utylizacji, koszty pośrednie oraz zysk. Ceny ofertowe wynoszą odpowiednio 25,92 zł, 24,48 zł i 25,92 zł za m², a marża na każdej

z tych pozycji kształtuje się na poziomie około 5 procent (dowód nr 22). Rynkowy charakter tego poziomu cen potwierdza dodatkowo wycena analogicznej pozycji w bliźniaczym postępowaniu dotyczącym utrzymania dróg krajowych na terenie Rejonu w Lesznie,

w którym ten sam wykonawca oparł wycenę na ofercie podwykonawczej na poziomie 25,50 zł za m² (dowód nr 23).

Różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami mieszanek mineralno-asfaltowych są przy tym niewielkie, a masa na asfalcie modyfikowanym jest nieznacznie droższa od masy na asfalcie zwykłym, co znajduje odzwierciedlenie

w przyjętych cenach. Aktualne pozostają nadto uwagi z pkt 17 odpowiedzi na odwołanie. Pozycje te obejmują roboty o charakterze remontowym, a zlecenie w toku realizacji umowy całego zakresu przyjętego w kosztorysie jest mało prawdopodobne. Przedmiotem postępowania jest bowiem umowa utrzymaniowa, a nie umowa o roboty remontowe, wobec czego remonty o większym zakresie zlecane są zwykle niezależnie, w ramach odrębnych zadań remontowych. Zamawiający przewidział w przedmiarze zwiększony wolumen tych pozycji wyłącznie na wypadek pilnej konieczności wykonania remontu najbardziej zdegradowanych odcinków, co nie oznacza, że zakres ten zostanie w całości wykorzystany

Grupa Prac nr 8 poz. 10.1 (koszenie traw i chwastów)

Kalkulacja przedstawiona przez tego wykonawcę jest jedną z najbardziej szczegółowych w całym postępowaniu i w pełni odtwarzalna. Wykonawca wymienił imiennie dwanaście zestawów ciągnikowych wraz z ich mocą przerobową, godzinowym zużyciem paliwa, kosztem operatora oraz dziennym zakresem wykonanego koszenia, a nadto trzy brygady robocze po pięć osób wraz z kosztami pracowniczymi. Przy dziennej wydajności 56,8 ha i 81,87 dniach potrzebnych do wykonania szacowanego przez zamawiającego zakresu koszt jednostkowy wyniósł 4,46 zł za 100 m², wobec ceny ofertowej 4,82 zł za 100 m²,

co daje zysk na tej pozycji w kwocie 167 357,49 zł (dowód nr 21). Trudno wskazać, jakich jeszcze danych odwołujący mógłby w tym miejscu oczekiwać, skoro kalkulacja pozwala odtworzyć drogę od pojedynczej maszyny i pojedynczego pracownika do ceny jednostkowej. Wykonawca wskazał również źródło przyjętych cen paliw, to jest archiwum cen publikowane przez krajowego producenta paliw, przyjmując 4,57 zł za litr benzyny bezołowiowej i 4,72 zł za litr oleju napędowego, a także stawkę 40,00 zł za roboczogodzinę. Są to źródła obiektywne i weryfikowalne, a przepisy nie wymagają, aby założenie kosztowe tego rodzaju było potwierdzane fakturą lub umową z dostawcą. Argument o możliwym wzroście cen paliwa pozostaje bezprzedmiotowy wobec comiesięcznej waloryzacji wynagrodzenia, o której mowa w pkt 18 odpowiedzi na odwołanie. Podnoszona przez odwołującego rozbieżność pomiędzy powierzchnią wskazaną w części opisowej kalkulacji a iloczynem wydajności i liczby dni ma charakter redakcyjny i nie przekłada się na wysokość ceny jednostkowej ani na wynik pozycji. Niezależnie od tego wskazać należy, że cała Grupa Prac nr 8 została wyceniona przez tego wykonawcę z marżą 48,38 procent, co wyklucza tezę o jej nierentowności (dowód nr 19). Tak znaczna rezerwa pozwala przy tym zbilansować również ewentualny wzrost kosztów paliwa w okresie realizacji umowy, a zatem odpiesza zarzut odwołującego oparty na prognozowanej zmianie tych kosztów.

Grupa Prac nr 6 poz. 7.4 i 7.5

Wykonawca złożył wyjaśnienia zgodne z oczekiwaniami wyrażonymi w wezwaniu, przedstawiając rozbieżności cen na robociznę, materiały, sprzęt, w tym urządzenie

do usuwania oznakowania strumieniem wodnym, oraz pozostałe koszty obejmujące tymczasową organizację ruchu i utylizację. Przyjęcie wysokiego poziomu kosztów pozostałych nie powoduje, że oferta jest niemożliwa do wykonania, a model biznesowy jest wewnętrzną sprawą wykonawcy. Wysoki udział tych kosztów uwiarygadnia natomiast, że pokryją one te elementy zakresu, co do których odwołujący zgłasza wątpliwości.

Grupa Prac nr 7 poz. 7.3

Wykonawca wycenił tę pozycję na 110,00 zł za sztukę, a więc powyżej cen zaoferowanych przez pozostałych wykonawców objętych odwołaniem. Na potwierdzenie kosztu materiału przedłożył fakturę VAT nr 72250339 z dnia 12 września 2025 r., wystawioną przez FAM S.A., dokumentującą zakup słupków Sigma 100 o długości 1900 mm w cenie 70,00 zł za sztukę. Dokument księgowy potwierdzający rzeczywiste poniesiony koszt ma wyższą wartość dowodową niż oferta potencjalnego podwykonawcy. Wykonawca dokonał nadto wyszczególnienia pozostałych składników, w tym kosztu kafara samojazdnego i środków transportu, oraz złożył wymagane oświadczenie (dowód nr 24). Niewielki margines pomiędzy kosztem a ceną ofertową nie stanowi nieprawidłowości. Reasumując, wyjaśnienia tego wykonawcy były wystarczające dla potwierdzenia rentowności zadania. Zarzuty odnoszą się do kilku pozycji spośród ponad 250 objętych wyceną, podczas gdy wykonawca wykazał dodatni wynik zarówno na każdej z zakwestionowanych grup, jak i na całości zamówienia.

Zarzut dotyczący oferty konsorcjum BADER-DROG

Grupy Prac nr 10b i 10c

Aktualne pozostają uwagi o nierozzerwalnym charakterze usług zimowego utrzymania, przedstawione w pkt 29 i 30 odpowiedzi na odwołanie. Kluczowe znaczenie ma jednak konstrukcja rozliczeń przyjęta przez samego zamawiającego. Zgodnie z pkt 9.1 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D-66.01.00 pozycje kosztorysowe obejmujące gotowość do zimowego utrzymania dróg, zapobieganie śliskości, zwalczanie śliskości oraz odśnieżanie wraz z usuwaniem śliskości muszą uwzględniać koszty wykonania

w danej dobie rozliczeniowej wszystkich czynności zimowego utrzymania oraz ich krotności, przy czym w cenie zapobiegania śliskości należy uwzględnić wartość usługi świadczenia gotowości, w cenie zwalczania śliskości wartość gotowości i zapobiegania śliskości, a w cenie odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości wartość wszystkich usług poprzedzających (dowód nr 8). Pozycja „gotowość do zimowego utrzymania dróg” nie jest zatem pozycją, która ma samodzielnie pokryć całość kosztów pełnej gotowości. Jest parametrem rozliczeniowym w ramach usługi zimowego utrzymania, a wartość gotowości mieści się również w cenach pozostałych czynności. Wynika to wprost z postanowień specyfikacji, a nie z autorskiego zabiegu wykonawcy. Konsekwencją tej konstrukcji jest to, że stałe koszty dyżurnych zimowego utrzymania, w tym ich wynagrodzenie wynikające z umowy o pracę, mogą, a wręcz powinny być częściowo wliczone w ceny jednostkowe wykonywanych czynności. Dyżurny musi być obecny niezależnie od tego, czy sprzęt pracuje. Przy rozliczeniu doby zamawiający nie sumuje pozycji dotyczących poszczególnych działań z pozycją gotowości, a zgodnie z pkt 6.8 specyfikacji w przypadku prac prowadzonych na przełomie doby rozliczeniowej zakwalifikowanie pracy do danej doby zależy od dłuższego czasu wykonywania czynności. Gdyby przyjąć stanowisko odwołującego, przy opadach utrzymujących się przez kilka dni wykonawca otrzymywałby wynagrodzenie wyłącznie za fizyczne działania na sieci, nie otrzymując go za personel dyżurny, który w tym czasie bezwzględnie musi być obecny. Wyczerpanie odwołującego, sprowadzające się do podzielenia kwoty przypisanej do gotowości przez stawkę godzinową, pomija zarówno tę konstrukcję rozliczeń, jak i przyjęty u wykonawcy system organizacji pracy. Regulamin pracy wprowadza dla pracowników fizycznych równoważny system czasu pracy z dobowym wymiarem do 12 godzin i

czteromiesięcznym okresem rozliczeniowym, ustanowiony wprost z uwagi na uzależnienie prac od warunków atmosferycznych i pór roku, w tym odśnieżania dróg (dowód nr 28). Pozwala on obsadzić dyżury bez generowania kosztów pracy w godzinach nadliczbowych. Sama dokumentacja zamówienia różnicuje przy tym wymagany poziom zaangażowania zasobów w okresach gotowości 20, 50 i 100 procent, co uzasadnia proporcjonalne zróżnicowanie kosztu. Wykonawca złożył nadto oświadczenie, że za zaoferowane ceny jednostkowe określone w Grupie Prac nr 10b jest w stanie wykonać wszystkie czynności przewidziane właściwą specyfikacją techniczną (dowód nr 26). Zamawiający nie dostrzega nieprawidłowości

w wyjaśnieniu obu grup, a poziom cen tych pozycji nie stanowi zagrożenia dla realizacji przedmiotowego asortymentu ani całego kontraktu.

Grupa Prac nr 11 (utrzymanie Miejsca Obsługi Podróżnych)

Wykonawca przedstawił szczegółową kalkulację z rozbiem na składniki cenotwórcze oraz ofertę potencjalnego podwykonawcy na kwotę 25 000,00 zł miesięcznie, przy cenie ofertowej wynoszącej 30 000,00 zł miesięcznie (dowód nr 27). Cena zaoferowana zamawiającemu przewyższa zatem koszt nabycia świadczenia od podmiotu deklarującego jego wykonanie, a różnica stanowi marżę wykonawcy. Do monitorowania

i prowadzenia prac utrzymaniowych wykonawca zamierza w możliwie największym zakresie wykorzystać brygadę roboczą realizującą równolegle inne czynności na kontrakcie, co jest rozwiązaniem organizacyjnym mieszczącym się w swobodzie kalkulacyjnej wykonawcy i typowym dla kontraktów kompleksowych. Oba Miejsca Obsługi Podróżnych zostały przy tym wycenione przez wykonawcę na tym samym poziomie,

a różnica pomiędzy ceną wynikającą z oferty potencjalnego podwykonawcy a ceną zaoferowaną zamawiającemu, wynosząca 5 000,00 zł miesięcznie, pozostawia znaczny bufor finansowy na realizację tej pozycji. Nawet więc przy przyjęciu najbardziej ostrożnych założeń jej wpływ na wynik ekonomiczny kontraktu jest nieznaczny, co zgodnie z uwagami z pkt 11 odpowiedzi na odwołanie stanowi właściwe kryterium oceny.

Grupa Prac nr 7 poz. 7.3

Wykonawca przedstawił rozbić ceny na składniki cenotwórcze, opisał mechanizmy wpływające na obniżenie kosztów realizacyjnych oraz złożył ofertę potencjalnego podwykonawcy na wykonanie tej pozycji w cenie 78,00 zł, przy cenie ofertowej 90,00 zł (dowód nr 27). Odwołujący wywodzi, że rozbić ceny zostało wtórnie dopasowane do znanej ceny ryczałtowej podwykonawcy. Zarzut ten pomija wniosek, który z tego zestawienia wynika i który jest dla wykonawcy korzystny, a mianowicie że cena zaoferowana zamawiającemu przewyższa koszt nabycia świadczenia od podmiotu deklarującego jego wykonanie zgodnie ze specyfikacjami technicznymi. Kwestia wewnętrznej struktury kosztów podwykonawcy nie wpływa na realność ceny ofertowej, skoro to wykonawca ponosi wobec zamawiającego odpowiedzialność za wykonanie całości zakresu za cenę wyższą od ceny nabycia. Należy przy tym mieć na uwadze, że naprawy barier nie występują samodzielnie, lecz łącznie z innymi pozycjami,

w zależności od zakresu uszkodzenia. Zarzut dotyczący oferty konsorcjum BADER-DROG nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

Podsumowanie

Wszyscy czterej wykonawcy objęci odwołaniem złożyli w terminie wyjaśnienia odpowiadające zakresowi skierowanych do nich wezwań, poparte kalkulacjami, ofertami podwykonawczymi, dokumentami księgowymi oraz danymi ze źródeł powszechnie dostępnych. Zamawiający ocenił je indywidualnie, kierując się dotychczasowym doświadczeniem oraz wskazówkami płynącymi z orzecznictwa, i stwierdził, że uzasadniają zaoferowane ceny. Ocena ta nie została oparta na domniemaniu racjonalności wykonawców, lecz na analizie treści wyjaśnień, dokumentów źródłowych oraz doświadczenia wykonawców w realizacji analogicznych kontraktów. Odwołujący nie wykazał, aby ocena ta była dowolna. Nie przedstawił kontrkalkulacji, nie podważył żadnym dowodem złożonych ofert podwykonawczych, faktur ani kalkulacji, a przede wszystkim nie wykazał, aby wykonanie zamówienia za zaoferowane ceny było niemożliwe. Odwołanie sprowadza się do postulatu, aby wyjaśnienia konkurentów były bardziej szczegółowe, oraz do porównania ich cen z cenami własnymi, które w zakwestionowanych pozycjach należą do najwyższych w postępowaniu. Nie jest to równoznaczne z wykazaniem rażąco niskiej ceny. Zadaniem zamawiającego jest zawarcie umowy zapewniającej wymagany poziom utrzymania drogi oraz zbadanie czy wykonawca jest w stanie zrealizować całą usługę, a nie poszukiwanie niedoszacowań w pojedynczych pozycjach. W odniesieniu do wykonawców objętych odwołaniem okoliczności uzasadniających odrzucenie ofert nie stwierdzono. Uwzględnienie odwołania oznaczałoby w praktyce, że zamawiający miałby

odrzuć cztery kolejne oferty, aż do oferty odwołującego, nie dlatego, że którakolwiek

z nich jest niewykonalna, lecz dlatego, że złożone przez konkurentów wyjaśnienia nie odpowiadają wzorcowi zaproponowanemu przez odwołującego. Takiego skutku nie da się pogodzić ani z celem art. 224 ustawy Pzp, ani z obowiązkiem gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zamawiający powołał dowody:

A. Dokumenty wspólne dla wszystkich zarzutów

1) kosztorys inwestorski oraz dokument ustalenia wartości zamówienia na kwotę

50 434 285,50 zł netto, sporządzony w oparciu o ceny rynkowe wynikające z dotychczas przeprowadzonych postępowań na kompleksowe utrzymanie dróg w Polsce centralnej,

z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych na okoliczność: podstawy i metodyki ustalenia wartości zamówienia oraz poziomu cen przyjętego przez zamawiającego jako punkt odniesienia przy badaniu ofert, a także tego, że wartości kosztorysowe poszczególnych pozycji stanowią wielkości szacunkowe oparte na cenach z wcześniejszych postępowań, nie zaś ceny minimalne;

2) zestawienie ofert złożonych w postępowaniu wraz z obliczeniem średniej arytmetycznej cen w wariantcie obejmującym wszystkie oferty oraz w wariantcie obejmującym oferty niepodlegające odrzuceniu na okoliczność: tego, że sześć z siedmiu ofert mieści się

w przedziale od 68 do 90 procent wartości kosztorysu inwestorskiego, że różnice pomiędzy ofertą najtańszą a pozostałymi wynoszą od kilku do kilkunastu procent, oraz

że wyłącznie cena oferty Saferoad Services Sp. z o.o., stanowiąca 68,3 procent wartości kosztorysowej, uzasadniała zastosowanie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, natomiast żadna z pozostałych ofert, w tym oferta odwołującego, nie zbliżała się do ustawowego progu;

3) zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 11 sierpnia 2026 r., znak OPO.D-3.2421.10.2026.PM, wraz z punktacją wszystkich siedmiu ofert oraz informacją

o odrzuceniu oferty konsorcjum V4 Sp. z o.o. i Plus Inwest P. Żygadło Sp. jawna

na okoliczność: wyniku postępowania, w tym pozycji poszczególnych wykonawców

w rankingu, a nadto tego, że ocena wyjaśnień nie miała charakteru pozornego, skoro wobec wykonawcy, który nie wykazał realności cen kluczowych pozycji, zamawiający ofertę odrzucił;

4) wezwania zamawiającego z dnia 18 maja 2026 r., skierowane do wykonawców Saferoad Services Sp. z o.o., ZABERD Sp. z o.o., FBSerwis S.A. oraz konsorcjum BADER-DROG Sp. z o.o. Sp.k. i „BADERA” FPHU T.B. okoliczność: zakresu przedmiotowego wezwań, obejmującego indywidualnie wskazane dla każdego wykonawcy pozycje Tabeli Elementów Rozliczeniowych oraz zgodność ceny z przepisami o kosztach pracy, a także tego, że zamawiający nie żądał wyjaśnienia każdej z ponad 250 pozycji jednostkowych podlegających wycenie;

5) pismo zamawiającego z dnia 1 czerwca 2026 r. zawierające wyjaśnienie zakresu wezwania, udzielone na wniosek wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o. na okoliczność: doprecyzowania zakresu wyjaśnień dotyczących Grupy Prac nr 10c oraz zapewnienia wykonawcom jednakowych warunków udzielania odpowiedzi;

6) protokół postępowania wraz z załącznikami, w części dokumentującej badanie i ocenę ofert oraz ocenę wyjaśnień wykonawców objętych odwołaniem na okoliczność: dokonania przez zamawiającego indywidualnej oceny każdego zestawu wyjaśnień oraz udokumentowania tej czynności;

7) projektowane postanowienia umowy w części przewidującej comiesięczną waloryzację wynagrodzenia na okoliczność: istnienia umownego mechanizmu rekompensującego wzrost kosztów materiałów, paliwa i wynagrodzeń w czteroletnim okresie realizacji, a tym samym bezprzedmiotowości zarzutów opartych na prognozowanym wzroście tych kosztów;

8) Szczegółowa Specyfikacja Techniczna D-66.01.00 „Zimowe utrzymanie dróg”,

w szczególności pkt 9.1 oraz pkt 6.8 na okoliczność: kumulacyjnej konstrukcji wyceny usług zimowego utrzymania dróg, zgodnie z którą w cenie zapobiegania śliskości należy uwzględnić wartość usługi gotowości, w cenie zwalczania śliskości wartość gotowości

i zapobiegania śliskości, a w cenie odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości wartość wszystkich usług poprzedzających, zasad kwalifikowania prac wykonywanych

na przełomie doby rozliczeniowej, a także tego, że specyfikacja obejmuje całość zimowego utrzymania, a nie odrębnie Grupy Prac nr 10a, 10b i 10c;

9) zestawienie ofert w zakresie łącznych kosztów zimowego utrzymania dróg

na okoliczność: tego, że łączny koszt usług zimowych w złożonych ofertach kształtuje się na poziomie od 66 do 86 procent wartości kosztorysowej, przy średniej około 79 procent, oraz że poszczególni wykonawcy dokonali odmiennej alokacji kosztów wspólnych pomiędzy Grupy Prac nr 10a, 10b i 10c, czego przykładem jest oferta najdroższa

w postępowaniu, zawierająca najniższą wycenę Grupy Prac nr 10c przy jednoczesnym przekroczeniu wartości kosztorysowej całości usług zimowych;

B. Dokumenty dotyczące oferty Saferoad Services Sp. z o.o.

10) wyjaśnienia Saferoad Services Sp. z o.o. z dnia 25 maja 2026 r. wraz z załącznikiem nr 1 (założenia metodologiczne, opis do odczytywania danych, zestawienie źródeł cen

i dowodów) oraz załącznikiem nr 2 (kalkulacje szczegółowe i dowody) na okoliczność: złożenia wyjaśnień w terminie, w

wersji w całości jawnej, obejmujących opis założeń oraz kalkulacje wszystkich pozycji objętych wezwaniem;

11) tabela „Zestawienie źródła cen i dowodów dla przyjętego kosztu w kalkulacjach” wraz z legendą oraz szczegółowe kalkulacje kosztów pozycji objętych wezwaniem

na okoliczność: rozbicia każdej ceny jednostkowej na nakłady zakładowe wyrażone

w roboczegodzinach i maszynogodzinach na jednostkę obmiaru oraz przypisania każdemu składnikowi kosztowemu sprawdzalnego źródła, to jest publikacji Sekocenbud za I kwartał 2026 r., oznaczonych ofert dostawców, wykazu środków trwałych albo wyliczenia kosztu pracodawcy;

12) dokument „Koszt pracodawcy” załączony do wyjaśnień na okoliczność: wyliczenia,

w podziale na miesiące 2026 r., efektywnej stawki godzinowej wynikającej z minimalnego wynagrodzenia za pracę, dodatku za pracę w porze nocnej, składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i PPK oraz uśrednionego dodatku z tytułu urlopów, absencji i godzin nadliczbowych, co dało koszt pracodawcy 37,04 zł, podczas gdy do kalkulacji przyjęto stawkę 41,00 zł

za roboczegodzinę;

13) oferta podwykonawcza FHU EMA Emilia Rulewicz na wykonanie prac objętych pozycją 1.1 Grupy Prac nr 1 na okoliczność: możliwości nabycia tego zakresu prac na warunkach rynkowych, przy jednoczesnym braku przedstawienia przez odwołującego jakiegokolwiek dowodu podważającego treść tej oferty;

14) kalkulacje Grupy Prac nr 10c wraz ze zbiorczym zestawieniem tej grupy oraz wykaz środków trwałych wykonawcy na okoliczność: ujęcia w kalkulacji Grupy Prac nr 10c kosztów robocizny, materiałów, sprzętu, kosztów pośrednich i towarzyszących oraz narzutu, dodatniego wyniku tej grupy, a także dysponowania przez wykonawcę własnym, w części zamortyzowanym sprzętem;

15) umowa nr O.PO.D-3.2413.76.2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. na całoroczne kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej S5, realizowana przez wykonawcę na rzecz zamawiającego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 sierpnia 2022 r., znajdująca się

w posiadaniu zamawiającego na okoliczność: wcześniejszej realizacji przez wykonawcę zadania o analogicznym zakresie na sąsiednim odcinku tej samej drogi, a w konsekwencji oparcia przyjętych nakładów na rzeczywistych danych operacyjnych, co odpowiada przesłance z art. 224 ust. 3 pkt 2 ustawy Pzp;

C. Dokumenty dotyczące oferty ZABERD Sp. z o.o.

16) wyjaśnienia ZABERD Sp. z o.o. wraz z kalkulacjami szczegółowymi dla Grupy Prac

nr 4 poz. 5.4 i 7.1 oraz Grupy Prac nr 8 poz. 10.1 na okoliczność: przedstawienia rozbicia cen na składniki cenotwórcze wraz ze wskazaniem przyjętych stawek wynagrodzenia oraz wykazania dysponowania sprzętem do realizacji prac;

17) kompleksowa oferta podwykonawcy PW ORFIN obejmująca ceny 6,30 zł za 100 m² dla pozycji 10.1 Grupy Prac nr 8, 10,80 zł za sztukę dla pozycji 5.4 oraz 225,00 zł za m³ dla pozycji 7.1 Grupy Prac nr 4 na okoliczność: możliwości nabycia pełnego zakresu prac objętych wyjaśnianymi pozycjami za ceny odpowiadające cenom zaoferowanym przez wykonawcę w postępowaniu lub od nich niższe;

18) oferta podwykonawcza ECO Separatory na kwotę 200,00 zł za m³ oraz faktura wystawiona przez EKOS Poznań sp. z o.o. na kwotę 189,00 zł za m³ za analogiczną usługę zrealizowaną w 2026 r. w ramach kompleksowego utrzymania dróg dla GDDKiA Oddział w Gdańsku na okoliczność: rynkowego poziomu cen usług oczyszczania urządzeń podczyszczających wraz z zagospodarowaniem odpadów, potwierdzonego zarówno aktualną ofertą wyspecjalizowanego podwykonawcy, jak i dokumentem księgowym dotyczącym usługi już wykonanej;

D. Dokumenty dotyczące oferty FBSerwis S.A.

19) wyjaśnienia FBSerwis S.A. wraz z Zbiorczym Zestawieniem Kosztów obejmującym wszystkie trzynaście grup prac na okoliczność: tego, że przy cenie oferty wynoszącej

39 482 452,55 zł netto wykonawca wykazał zysk w kwocie 4 727 324,83 zł, to jest marżę na poziomie 11,97 procent w skali całego zamówienia, a nadto dodatni wynik w każdej

z grup prac objętych zarzutami, w tym marżę 48,38 procent w Grupie Prac nr 8, 7,85 procent w Grupie Prac nr 11 oraz 5,89 procent w Grupie Prac nr 10c;

20) kalkulacja Grupy Prac nr 10c złożona przez FBSerwis S.A. na okoliczność: przyjęcia konkretnych nakładów na jeden sezon zimowy, to jest robocizny w kwocie 28 000,00 zł, materiałów w kwocie 10 800,00 zł przy założonym koszcie soli drogowej 270,00 zł za tonę oraz kosztów utrzymania sprzętu w kwocie 15 000,00 zł, co przy kosztach pośrednich i innych kosztach zgodnych ze specyfikacją dało sumę kosztów 60 196,05 zł wobec przychodu 63 960,48 zł i zysk 3 764,43 zł, to jest 5,89 procent, a także rozbicia wyceny na chodniki o długości 6,558 km, drogi rowerowe o długości 3,861 km oraz drogi serwisowe o długości 60,562 km, z uwzględnieniem krotności zabiegów;

21) kalkulacja pozycji 10.1 Grupy Prac nr 8 złożona przez FBSerwis S.A. na okoliczność: przedstawienia imiennego wykazu dwunastu zestawów ciągnikowych wraz z ich mocą przerobową i zużyciem paliwa, trzech brygad roboczych po pięć osób, dziennej wydajności koszenia na poziomie 56,8 ha, liczby 81,87 dni potrzebnych do wykonania szacowanego

zakresu, kosztu jednostkowego 4,46 zł za 100 m² wobec ceny ofertowej 4,82 zł za 100 m², a w konsekwencji zysku na tej pozycji w kwocie 167 357,49 zł, a nadto przyjęcia cen paliw na poziomie 4,57 zł za litr benzyny i 4,72 zł za litr oleju napędowego według archiwum cen publikowanego przez krajowego producenta paliw oraz stawki 40,00 zł za robociznogodzinę;

22) kalkulacje pozycji 9.1, 13.1 i 14.1 Grupy Prac nr 1 złożone przez FBService S.A. na okoliczność: oparcia wyceny tych pozycji na cenach jednostkowych wynikających z ofert podwykonawczych, wynoszących odpowiednio 23,50 zł, 22,20 zł i 23,50 zł za m², oraz osiągnięcia na każdej z nich zysku na poziomie około 5 procent przy cenach ofertowych wynoszących odpowiednio 25,92 zł, 24,48 zł i 25,92 zł za m²;

23) wyjaśnienia FBService S.A. złożone w bliźniaczym postępowaniu dotyczącym utrzymania dróg krajowych na terenie Rejonu w Lesznie wraz z załączoną tam ofertą podwykonawczą na okoliczność: rynkowego charakteru cen mas bitumicznych przyjętych przez tego wykonawcę, potwierdzonego ofertą podwykonawczą na poziomie 25,50 zł za m² dla analogicznej pozycji;

24) kalkulacja pozycji 7.3 Grupy Prac nr 7 złożona przez FBService S.A. wraz z fakturą VAT nr 72250339 z dnia 12 września 2025 r. wystawioną przez FAM S.A. na zakup słupków Sigma 100 o długości 1900 mm w cenie 70,00 zł za sztukę na okoliczność: oparcia wyceny na rzeczywistym, udokumentowanym fakturą koszcie nabycia materiału oraz tego,

że cena ofertowa tego wykonawcy dla wskazanej pozycji, wynosząca 110,00 zł, jest wyższa od cen zaoferowanych przez pozostałych wykonawców objętych odwołaniem;

E. Dokumenty dotyczące oferty konsorcjum BADER-DROG Sp. z o.o. Sp.k. i „BADERA” FPHU T.B.

25) wyjaśnienia konsorcjum BADER-DROG z dnia 25 maja 2026 r. wraz z kalkulacją szczegółową dla Grupy Prac nr 7 poz. 7.3, Grupy Prac nr 10b, Grupy Prac nr 10c oraz Grupy Prac nr 11 na okoliczność: przedstawienia opisu obiektywnych czynników wpływających na poziom ceny oraz rozbitcia wyjaśnianych cen jednostkowych na robociznę, materiały, sprzęt i paliwo, inne koszty bezpośrednie, koszty pośrednie i zysk, w tym odrębnie dla poziomów gotowości 20, 50 i 100 procent;

26) oświadczenie konsorcjum BADER-DROG złożone wraz z wyjaśnieniami, zgodnie

z którym za zaoferowane ceny jednostkowe określone w Grupie Prac nr 10b wykonawca jest w stanie wykonać wszystkie czynności przewidziane właściwą Szczegółową Specyfikacją Techniczną na okoliczność: objęcia zaoferowanymi cenami pełnego zakresu obowiązków wynikających z dokumentacji zamówienia;

27) oferty podwykonawcze złożone wraz z wyjaśnieniami konsorcjum BADERDROG,

to jest oferta na wykonanie prac objętych pozycją 7.3 Grupy Prac nr 7 w cenie 78,00 zł oraz oferta na utrzymanie Miejsca Obsługi Podróżnych w cenie 25 000,00 zł miesięcznie na okoliczność: możliwości nabycia tych świadczeń za ceny niższe od cen zaoferowanych zamawiającemu, wynoszących odpowiednio 90,00 zł oraz 30 000,00 zł, a tym samym pokrycia kosztu realizacji tych pozycji ceną ofertową wraz z marżą;

28) regulamin pracy oraz regulamin kontraktowania BADER-DROG Sp. z o.o. Sp.k. złożone wraz z wyjaśnieniami na okoliczność: wprowadzenia u wykonawcy równoważnego systemu czasu pracy z dobowym wymiarem do 12 godzin i czteromiesięcznym okresem rozliczeniowym, ustanowionego wprost z uwagi na uzależnienie prac od warunków atmosferycznych i pór roku, w tym odśnieżania dróg,

a także sformalizowanych zasad negocjowania i dokumentowania cen kontrahentów;

29) faktury zakupowe oraz wykaz środków trwałych złożone wraz z wyjaśnieniami konsorcjum BADER-DROG na okoliczność: rzeczywistych warunków zakupowych wykonawcy oraz dysponowania własnym zapleczem sprzętowym.

W uzupełnieniu odpowiedzi na odwołanie zamawiający złożył wnioski dowodowe wraz z dowodami:

- Tabela nr 1. Ceny ofert w relacji do wartości kosztorysu inwestorskiego

(50 434 285,50 zł netto) oraz do średniej arytmetycznej cen wszystkich siedmiu ofert

(39 879 417,21 zł netto). Teza dowodowa: wyłącznie cena oferty Saferoad Services

Sp. z o.o. uzasadniała zastosowanie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp; ceny pozostałych ofert,

w tym oferty Odwołującego, nie zbliżały się do ustawowego progu, a sześć z siedmiu ofert jest niższych od wartości kosztorysowej,

- Tabela nr 2. Ceny ofert w relacji do średniej arytmetycznej cen z pominięciem oferty odrzuconej (40 526 791,94 zł netto). Teza dowodowa: wnioski wynikające z tabeli nr 1 pozostają aktualne także po wyeliminowaniu z porównania oferty odrzuconej,

- Tabela nr 3. Wycena Grup Prac nr 10b i 10c w złożonych ofertach na tle wartości Kosztorysowych. Teza dowodowa: wykonawcy dokonali odmiennej alokacji kosztów wspólnych pomiędzy Grupy Prac nr 10b i 10c, przy zbliżonym poziomie łącznych kosztów usług zimowych; oferta najdroższa w postępowaniu zawiera najniższą wycenę Grupy Prac nr 10c, wynoszącą 43 916,21 zł, przy jednoczesnym przekroczeniu wartości kosztorysowej całości tych usług, co czyni zawodnym porównywanie wyceny samej Grupy Prac nr 10c z odpowiadającą jej pozycją kosztorysu inwestorskiego.

W sprawie sporne było czy dani wykonawcy złożyli weryfikowalne wyjaśnienia kalkulacji ceny, adekwatnie do wezwań do wyjaśnień.

Na wstępie izba zauważa, że zamawiający jedynie w stosunku do wykonawcy Saferoad miał obowiązek wezwania do wyjaśnień, natomiast względem pozostałych wykonawców wezwanie do wyjaśnień kalkulacji ceny skierował na skutek swoich wątpliwości co do kalkulacji danych pozycji cenowych w formularzu oferty. Zdaniem izby zamawiający realizując swoje prawo do wezwania do wyjaśnień kalkulacji ceny ma obowiązek rozliczenia wyjaśnień zgodnie z wezwaniem.

Przedmiotem analizy izby była zatem treść wezwań do wyjaśnień, a następnie treść wyjaśnień danych wykonawców w kontekście zarzutów odwołania. Nie można także nie zauważyć kontekstu wynikającego z warunków zamówienia w SWZ.

Izba nie dopatrzyła się w treści wezwań zamawiającego, skierowanych 18 maja 2026 r. do wykonawców, także uzupełniając 1 czerwca 2026 r. do Saferoad, oczekiwania zamawiającego co do szczegółowych założeń w odniesieniu do każdej wyjaśnianej pozycji ceny jednostkowej i jej rozbicia kwotowego. Zamawiający w treści wezwań do wyjaśnień podał w szczególności: „Celem ustalenia czy istotne części składowe oferty zawierają rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia zwracamy się do Państwa z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaproponowanej ceny. Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację oraz wnosi o podanie konkretnych założeń i kalkulacji wraz z uzasadnieniem oraz dowodami na poparcie wyliczeń ceny jaką Wykonawca przedstawił w ofercie. Prosimy o przedstawienie sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę oferty, które uważacie Państwo za istotne (...).”, „prosimy o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowej pozycji w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów, popartej wyjaśnieniami oraz dowodami rynkowości wskazanych wartości cenotwórczych. Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej (...)”.

Z tak sformułowanej treści wezwań do wyjaśnień zdaniem izby nie da się wywieść, że zamawiający żądał wyjaśnień o stopniu szczegółowości wskazywanym przez odwołującego w odwołaniu. W odpowiedzi na wezwanie zdaniem odwołującego żaden

z wykonawców udzielających wyjaśnień nie złożył ich adekwatnie do wezwania.

Na pytanie izby, odwołujący na rozprawie wskazał, że nie kwestionował wyjaśnień w zakresie wymagania „Jednocześnie prosimy o potwierdzenie, że Oferent uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej (...)”.

W odniesieniu do szczegółowych wyjaśnień wykonawców w ocenie izby należało zauważyć, że zamawiający w wezwaniach sformułował oczekiwania co do podania określonych informacji, a katalog ich pozostawił otwarty. Odwołujący nie kwestionował

w toku postępowania odwoławczego, że dani wykonawcy podali w wyjaśnieniach wymagane informacje podane w katalogu otwartym jak w wezwaniach do wyjaśnień. Odwołujący natomiast zarzucał, że w wyjaśnieniach nie podano założeń odnośnie wyjaśnianych pozycji cenowych i ich rozbicia kwotowego.

Oczywiste jest w ocenie izby, że zamawiający wezwał do wyjaśnień w oparciu o założenia wykonawców składających oferty, które wykonawcy ci przyjęli przy sporządzaniu ofert, co wprost podał w wezwaniach: „Prosimy o przedstawienie sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na cenę oferty, które uważacie Państwo za istotne”, a zatem wyjaśnienia te nie mogą odzwierciedlać jednego poprawnego wzorca ich formułowania.

Odwołujący wywodził obowiązek szczegółowych wyjaśnień w szczególności #x200ez pkt 17.3 SWZ: „17.3. Każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji.”, natomiast zamawiający wskazał, że należy dokumentację zamówienia czytać całościowo, a zatem z uwzględnieniem także pkt 17.5 SWZ: „17.5 Dla każdej pozycji wyszczególnionej w Formularzu cenowym, jeśli składają się na nią elementy o zróżnicowanych kosztach, jednolita stawka jednostkowa powinna zostać skalkulowana na zasadzie uśrednienia kosztów składowych.”. Odwołujący na rozprawie podkreślił, że warunek ten należy odczytywać jako zróżnicowane koszty

w obrębie wiersza jednej pozycji cenowej. W ocenie izby warunek w pkt 17.5 nie jest jednoznacznie sformułowany i mógł być rozumiany jak podał zamawiający – to jest uśrednienie kosztów w danej pozycji z uwagi na przypadanie danych kosztów na różne pozycje (nie zdefiniowano elementów o zróżnicowanych kosztach, zamawiający nie stwierdził w SWZ, że nie można uśredniać kosztów gdy przypadają one na różne pozycje), a w związku z tym niejasne postanowienia SWZ należy interpretować na korzyść wykonawców.

Na rozprawie przystępujący FB Serwis zauważył, że odwołujący sam podał,

że wykonawcy powinni złożyć szersze wyjaśnienia niż żądał zamawiający, a temu twierdzeniu odwołujący następnie nie zaprzeczył.

Na pytanie izby, odwołujący podał, że dla wyjaśnienia danej pozycji cenowej należało podać założenia co do nie wszystkich, a tylko istotnych czynności spośród wymienionych w danej SST, natomiast izba zauważyła, że w wezwaniu do wyjaśnień zamawiający takiego wymagania względem wykonawców nie postawił wprost, w SST nie odnotowano, które czynności są istotne, a zatem nie można wywieść takiego wymagania wprost z treści wezwania do wyjaśnień. Tymczasem odwołujący zarzucał przykładowo,

że w kalkulacji Saferoad grupa 1 poz.11 nie wymieniono skrapiaarki, która zdaniem odwołującego nie jest sprzętem pomocniczym, a w odwołaniu na stronie 19 podkreślił czynności szczególnie istotne.

Odwołujący nie zaprzeczał, że dani wykonawcy złożyli w ofertach i wyjaśnieniach oświadczenie co do zgodności oferowanego przedmiotu zamówienia i kalkulacji ceny ofertowej z warunkami zamówienia, przedmiotem zamówienia określonym

w dokumentacji zamówienia. Z tego powodu nie można zdaniem izby stwierdzić,

że w przypadku niewyspecyfikowania w wyjaśnieniach wszystkich czynności czy choćby najistotniejszych zdaniem odwołującego, wynikających z SST, wyjaśnienia nie są zgodne z wezwaniem zamawiającego.

Argumentacja odwołującego co do niemożliwego przywrócenia równowagi

na skutek warunków zamówienia w zakresie waloryzacji wynagrodzenia z tytułu wzrostu cen paliw, nie ma zdaniem izby znaczenia w sprawie, a odnosi się w istocie do SWZ. Wykonawca, który skalkulował cenę oferty z uwzględnieniem warunków zamówienia co do stawek cen paliw w przyszłości i przyszłej waloryzacji, winien skalkulować ryzyko wynikające z takich wzrostów. Nawet jeśli odwołujący twierdzi, że wzrost kosztów paliw

na skutek inflacji w związku z czynnościami koszenia pochłonie zysk wykonawcy FBSerwis, to w takiej sytuacji może znaleźć się każdy wykonawca, ponieważ sytuacja na rynku paliw jest dynamiczna, a wykonawcy składają oferty w określonym czasie. Odwołujący w ten sposób nie udowodnił, że wykonawca nie skalkulował ceny na poziomie umożliwiającym realizację zamówienia.

Odwołujący w stosunku do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty wykonawcy Saferoad zarzucił na rozprawie w szczególności, że nie podał on źródeł weryfikacji kosztów, wskazał nierealne wydajności pracowników, nie podał ile metrów przyjął w założeniu wykonania łąt do 5m – tymczasem jak zauważył zamawiający odwołujący w odwołaniu nie referował do łąt. Odwołujący zarzucił nieuwzględnienie w założeniach obowiązków z tytułu ochrony środowiska co do materiału z frezarki, niewymienienie które czynności mają być ręcznie wykonane a które mechanicznie, w poz. 10c pominięcie pluga.

Wykonawca Saferoad w szczególności podał, że z samego wezwania nie wynika, że wyjaśniane pozycje są istotne, ponieważ o tym stanowi udział wartościowy pozycji, natomiast w piśmie procesowym w pkt 36 przywołał orzeczenie, z którego wynika,

że wyjaśnienia nie muszą być zbyt sformalizowane.

W piśmie procesowym z 9 września 2026 r. wykonawca Saferoad podał:

„A. Uwagi ogólne.

1. Przystępujący wnosi o oddalenie odwołania jako niezasadnego.
2. Odwołujący nie wykazał, aby Zamawiający wadliwie ocenił wyjaśnienia dotyczące ceny. Nie wykazał że wykonanie zamówienia za zaoferowane ceny jest niemożliwe. Ograniczył się do twierdzenia, że wyjaśnienia Przystępującego powinny być bardziej szczegółowe, oraz do porównania cen z własnymi.
3. Odwołujący próbuje narzucić własny wzorzec wyjaśnień i uczynić własną ofertę punktem odniesienia dla oceny wyjaśnień i cen Przystępującego. Tymczasem każdy z wykonawców może stosować własną kalkulację ceny, opartą na własnym doświadczeniu.
4. Nadmierny jest także oczekiwany przez Odwołującego poziom szczegółowości wyjaśnień. Zakres wymaganych wyjaśnień wyznacza treść wezwania Zamawiającego, nie zaś oczekiwania Odwołującego.
5. Jak wynika z wyroku KIO 5171/25, odwołujący powinien co najmniej uprawdopodobnić, że zaoferowana cena uniemożliwia wykonanie zamówienia, w tym wskazać poziom kosztów, poniżej którego prawidłowa realizacja nie byłaby możliwa. Stanowisko to znajduje zastosowanie również w niniejszej sprawie. Odwołujący nie przedstawił bowiem własnej kalkulacji ani dowodów pozwalających ustalić poziom kosztów, poniżej którego wykonanie zamówienia byłoby nierealne. Ograniczył się do zakwestionowania sposobu przedstawienia lub przypisania poszczególnych kosztów, nie wykazując, że przyjęte przez Przystępującego stawki uniemożliwiają prawidłową realizację zamówienia.
6. Oceniając treść wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, nie można pomijać celu tej procedury. Jest nim ustalenie, czy za zaoferowaną cenę wykonawca może należycie wykonać zamówienie, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia i obowiązujących przepisach, bez poniesienia strat wynikających z niedoszacowania ceny. Jak trafnie wskazała Izba w wyroku KIO 1556/23: „Oceniając treść wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie można pomijać celu

tych wyjaśnień. Celem tym jest przede wszystkim ustalenie, czy za zaoferowaną cenę możliwe jest wykonanie zamówienia przez wykonawcę w sposób należyty i bez poniesienia strat z tego tytułu. Argumentacja odwołania od tego celu abstrahuje.”

7. Podobnie cel procedury wyjaśnień ceny ujął Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku XXIII Zs 3/24: „Procedura wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie ma zatem służyć samej sobie, wypełnieniu ściśle określonych wymagań formalnych, jej celem jest bowiem rozwianie wątpliwości zamawiającego, jak to określa ust. 1 art. 224 p.z.p. co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Ocena złożonych w trybie art. 224 p.z.p. wyjaśnień nie może sprowadzać się tylko do formalnego aspektu. Ściśle formalne podejście mogłoby bowiem skutkować eliminacją ofert, które nie zawierają ceny rażąco niskiej, ofert, których cena jest realna i rynkowa. Wyjaśnienie ceny oferty lub elementów oferty nie jest czynnością dokonywaną w celu realizacji wymogów czysto formalnych, ale ma na celu ochronę zamawiającego przed nienależytym wykonaniem zamówienia

w przyszłości z powodu niedoszacowania ceny oferty przez wykonawcę. Sposób złożenia wyjaśnień, ich forma, struktura, język itp. nie powinny mieć większego znaczenia dla oceny, czy wykonawca wykonał wezwanie do złożenia wyjaśnień oraz czy wyjaśnienia te uzasadniają cenę oferty.”

8. W konsekwencji brak jest podstaw do uznania, że Zamawiający wadliwie ocenił wyjaśnienia Przystępującego lub że oferta Przystępującego podlega odrzuceniu z powodu rażąco niskiej ceny.

B. Uwagi szczegółowe – według kolejności poszczególnych grup prac.

Grupa Prac nr 1 poz. 1.1 (remont częściowy nawierzchni).

9. Odwołujący oczekuje wyjaśnienia każdej czynności związanej z realizacją prac. Tymczasem wiążące dla Przystępującego nie jest oczekiwanie Odwołującego, lecz wezwanie do wyjaśnienia ceny. Przystępujący przedstawił wyjaśnienia ceny, w tym przyjęte założenia metodologiczne, szczegółową kalkulację kosztów oraz dowody na potwierdzenie przedstawionych wyjaśnień, w tym dowód w postaci oferty podwykonawcy „EMA” Emilia Rulewicz. Oferta „EMA” nie zastępuje zatem kalkulacji własnej Przystępującego, lecz stanowi dodatkowy punkt odniesienia potwierdzający, że cena 45,00 zł/m² nie jest oderwana od warunków rynkowych.

10. Stanowisko Odwołującego kwestionujące możliwość posługiwania się ofertami podwykonawców w kalkulacji i wyjaśnieniach ceny nie znajduje oparcia ani w przepisach prawa ani w orzecznictwie. Wykorzystanie ofert podwykonawców jako dowodów realności ceny jest dopuszczalne i odpowiada praktyce rynkowej. W orzecznictwie Izby wskazuje się, że wykonawca ma prawo kalkulować ofertę w sposób wynikający z przyjętego modelu prowadzenia działalności, w tym posługiwać się ofertami podwykonawców lub poddostawców, a załączenie takich ofert jako dowodów realności ceny nie jest niedopuszczalne, lecz może być konieczne dla rzeczywistego wykazania realności zaoferowanej ceny (KIO 1425/26, KIO 2103/26). W orzecznictwie Izby wskazano również, że wykonawca nie ma generalnego obowiązku szczegółowego wykazywania Zamawiającemu sposobu kalkulacji cenowej przez podwykonawców, w szczególności, gdy taki obowiązek nie wynika jednoznacznie z treści wezwania. Wyjaśnienia ceny oferty składa wykonawca, który co do zasady ma prawo realizować zamówienie przy udziale podwykonawców oraz polegać na sporządzonych przez nich ofertach cenowych (KIO 3402/20, podtrzymany wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie, XXIII Zs 34/21).

11. Odwołujący utożsamia brak wyodrębnienia każdej czynności oraz każdego materiału wymienionego w SST z ich pominięciem w cenie. Wniosek ten nie wynika jednak z treści wyjaśnień Przystępującego. Kalkulacja nie została sporządzona według kolejnych punktów SST, lecz w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego.

12. Odwołujący kwestionuje wyjaśnienia ceny Przystępującego jednakże nie przedstawił obliczeń i dowodów celem wykazania, że ceny zaoferowane przez Przystępującego są nierynkowe i nie pozwalają na wykonanie przedmiotu zamówienia.

13. Przystępujący przedstawił szczegółową kalkulację kosztów wraz z dowodami. Przystępujący wskazał również źródła podstawowych wartości. Koszt robocizny został wykazany za pomocą kalkulacji kosztu pracodawcy, natomiast ceny mieszanki mineralno-asfaltowej oraz wyszczególnionego sprzętu przyjęto na podstawie danych Sekocenbudu za I kwartał 2026 r.

14. Przyjęta struktura kalkulacji odpowiadała strukturze określonej w wezwaniu. Zamawiający nie wymagał utworzenia osobnej pozycji kalkulacyjnej dla każdej czynności ani dla każdego materiału pomocniczego wymienionego w SST. Podkreślenia wymaga, że zastosowana struktura kalkulacji nie tylko była zgodna z wymaganiami Zamawiającego określonymi w wezwaniu, lecz również pozostaje spójna z przyjętą w praktyce rynkowej metodą sporządzania kalkulacji ofert na roboty drogowe.

15. Reasumując, Odwołujący wymienił czynności i materiały wynikające z SST, lecz nie wykazał kosztu, który nie mógłby zostać pokryty w ramach pozycji wskazanych przez Przystępującego, ani nie określił minimalnego realnego poziomu ceny. Wyjaśnienia Przystępującego pozwalały Zamawiającemu ustalić podstawowe nakłady robocizny, materiałów i

sprzętu, źródła przyjętych cen oraz sposób uwzględnienia kosztów pomocniczych, towarzyszących, pośrednich i zysku. Okoliczność, że nie każda czynność została przedstawiona w osobnym wierszu, nie dowodzi jej pominięcia.

Grupa Prac nr 2 poz. 1.1 (remont poboczy destruktem bitumicznym).

16.Odwołujący niewłaściwie odczytuje wymagania zawarte w dokumentach zamówienia. A następnie formułuje zarzuty nie znajdujące w nich oparcia. Z odwołania wynika m.in., że Odwołujący przyjął do swoich wyliczeń grubość warstwy destruktu 10 cm, podczas gdy z dokumentów zamówienia wynika grubość warstwy „do 10 cm”.

17.Oznacza to, że wyliczenia Odwołującego są przeprowadzone na założeniu nie znajdującym oparcia w dokumentach zamówienia.

18.Ponadto przyjęte przez Odwołującego założenie nie odpowiada także praktyce robót. Roboty polegają na uzupełnianiu wybojów, kolein i ubytków, których głębokość może być zróżnicowana. Wartość przedstawiona przez Odwołującego jest zatem wariantem maksymalnym, a nie wykazaną rzeczywistą ilością materiału.

19.Przystępujący przedstawił szczegółową kalkulację kosztów wraz z dowodami. Przystępujący wskazał również źródła podstawowych wartości. Koszt robocizny został wykazany za pomocą kalkulacji kosztu pracodawcy, natomiast ceny pracy sprzętu oparł na danych Sekocenbudu za I kwartał 2026 r. Odwołujący nie podważył rynkowości tych stawek.

20.Poza tym, Przystępujący uwzględnił w kalkulacji doświadczenie wynikające m.in.

z realizacji na rzecz Zamawiającego porównywalnej umowy dotyczącej całorocznego utrzymania drogi ekspresowej S5 i obwodnicy. Doświadczenie z tej realizacji jak

i doświadczenie z pozostałych zakończonych jak i nadal realizowanych kontraktów całorocznego utrzymania dróg dla Zamawiającego stanowiło podstawę przyjęcia przez Przystępującego własnych założeń organizacyjnych i odróżnia je od założeń czysto hipotetycznych.

21.Reasumując, Odwołujący sformułował zarzut na podstawie przyjętych przez siebie założeń nie mających oparcia w dokumentach zamówienia. Tymczasem Przystępujący realizował analogiczne prace na rzecz Zamawiającego. Doświadczenie to uwzględnił

w kalkulacji, która jest zgodna z dokumentami zamówienia, ale także odpowiada na wezwanie Zamawiającego.

Grupa Prac nr 8 poz. 10.1 (koszenie traw i chwastów).

22.Odwołujący niewłaściwie odczytuje wymagania zawarte w dokumentach zamówienia. A następnie formułuje zarzuty nie znajdujące w nich oparcia.

23.Odwołujący opiera swoje wyliczenia na założeniu, że każdy z nakładów sprzętowych wskazanych w kalkulacji Przystępującego stanowi samodzielną normę wykonania całej jednostki obmiarowej. Sam Odwołujący zastrzega przy tym, że wyliczone przez niego wydajności wystąpiłyby jedynie „gdyby powyższe nakłady traktować jako samodzielne normy wykonania całych 100 m²”. Tymczasem z dokumentów zamówienia wynika,

że wyjaśniania pozycja obejmuje łącznie ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów. Wykonawcy mieli podać jedną cenę za 100 m² świadczenia wykonywanego

z zastosowaniem obu metod. Odpowiada temu kalkulacja Przystępującego.

24.SST wskazuje w pkt 3.2, że "w zależności od miejsca i zakresu robót można stosować wymieniony sprzęt mechaniczny i ręczny." oraz w pkt. 5.2 „Lokalizację i szczegółowy zakres prac, dotyczący szerokości i długości poszczególnych odcinków z podaniem powierzchni całkowitej obszaru koszonego Zamawiający określi każdorazowo w zleceniu przed rozpoczęciem kolejnego koszenia. I dalej w podpunktach „c) mechaniczne wykoszenie traw i chwastów rosnących na całej szerokości pasa drogowego po obu stronach nawierzchni drogi; d) mechaniczne lub ręczne wykoszenie traw i chwastów w miejscach trudnodostępnych...”.

25.Odwołujący jak wcześniej wskazano - na bazie błędnego założenia przedstawia wyliczenie - odnosząc się do wybranych pozycji, wykazując nakłady w przeliczeniu na sekundy jakie rzekomo Przystępujący przyjął dla: robocizny, ciągnika, kosiarki, samochodu, zupełnie pomijając przy tym inne pozycje wskazane przez Przystępującego w kalkulacji jako: Materiały pomocnicze do M (15%) oraz narzędzia (50%). Jak wykazano wyżej przy tego rodzaju usługach naturalne jest uśrednianie parametrów i wbrew twierdzeniom Odwołującego to właśnie doświadczenie wykonawcy ma przy tym uśrednieniu znaczenie kluczowe.

26.Poza tym Odwołujący utożsamia brak wyodrębnienia każdej czynności oraz każdego materiału wymienionego w SST z ich pominięciem w cenie. Wniosek ten nie wynika jednak z treści wyjaśnień Przystępującego. Kalkulacja nie została sporządzona według kolejnych punktów SST, lecz w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego.

27.Tymczasem wiążące dla Przystępującego nie jest oczekiwanie Odwołującego, lecz wezwanie do wyjaśnienia ceny. Przystępujący przedstawił kalkulację pokazującą nakłady robocizny i sprzętu, źródła stawek, koszty pomocnicze, towarzyszące i pośrednie oraz narzut wraz z zyskiem. Odwołujący nie wykazał natomiast, że którykolwiek z tych składników został przyjęty na poziomie uniemożliwiającym wykonanie zamówienia ani że cena nie pokrywa rzeczywistych kosztów realizacji. W konsekwencji brak jest podstaw do uznania, że Zamawiający wadliwie ocenił

wyjaśnienia.

Grupa Prac nr 10c (zimowe utrzymanie chodników, dróg rowerowych i serwisowych).

28.Odwołujący niewłaściwie odczytuje wymagania zawarte w dokumentach zamówienia. A następnie formułuje zarzuty nie znajdujące w nich oparcia. Z odwołania wynika m.in., że Odwołujący przyjmuje, iż dla dróg serwisowych wymagane jest dedykowanie sprzętu oraz zapewnienie gotowości.

29.Tymczasem dokumenty zamówienia wymagają potencjału sprzętowego dedykowanego całemu zamówieniu, a nie osobnego sprzętu dla każdej pozycji TER. Sprzęt podstawowy: ma być przeznaczony wyłącznie na potrzeby danego zamówienia, ma stacjonować we wskazanych miejscach, może realizować wszystkie prace wchodzące w zakres tego zamówienia.

30.Ponadto dokumenty zamówienia wskazują, iż koszt gotowości do ZUD — w znaczeniu utrzymywania podstawowego sprzętu i operatorów w dyspozycji — powinien być alokowany w Grupie prac 10b, w pozycji „Gotowość do ZUD” (zob. Formularz cenowy).

31.Dokumenty zamówienia potwierdzają, że drogi serwisowe są utrzymywane na wyraźne polecenie Zamawiającego (SST D-66.01.00 w pkt 5.3.5), a Grupa prac 10c jest rozliczana za rzeczywiście wykonane prace (pkt. 9.1).

32.Dokumenty nie wymagają utrzymywania odrębnego pojazdu wyłącznie dla dróg serwisowych, jak sugeruje Odwołujący. Dopuszczalne jest wykorzystanie tego samego sprzętu podstawowego co do utrzymania trasy głównej. Pkt 5.3.5 nakazuje w pierwszej kolejności wykonywać działania: na trasie głównej, na całej szerokości jezdni, na drogach rozprawiających. Dopiero pozostałe elementy pasa drogowego są utrzymywane w dalszej kolejności, a drogi serwisowe – na wyraźne polecenie Zamawiającego.

33.Reasumując, dokumenty zamówienia rozdzielają wynagrodzenie za gotowość podstawowego sprzętu ZUD, ujęte w Grupie prac 10b i rozliczane za dobę, od wynagrodzenia za faktyczne wykonanie czynności na elementach objętych Grupą prac 10c, rozliczanego za kilometr. Brak odrębnej pozycji „gotowość” w Grupie 10c nie oznacza zatem pominięcia pozycji wymaganej przez TER. Nie jest zasadne oczekiwanie ponownego ujęcia w Grupie prac 10c kosztu gotowości podstawowego sprzętu, jeżeli koszt jego utrzymania w gotowości został przypisany do Grupy 10b. W Grupie 10c powinny natomiast zostać ujęte koszty rzeczywistego wykonania czynności.

34.Biorąc pod uwagę powyższe, Przystępujący założył wykorzystanie sprzętu podstawowego zapewnianego dla całego ZUD. Koszty jego dostępności zostały uwzględnione w Grupie prac 10b, natomiast w cenach dróg serwisowych ujęto koszty bezpośrednio związane z wykonaniem zleconej pracy: robocizną, paliwo, materiał oraz dodatkowe zużycie eksploatacyjne sprzętu. Z kolei sprzęt wskazany w kalkulacji chodników, dróg rowerowych oraz ciągów pieszo-rowerowych, nie jest sprzętem do odśnieżania i usuwania śliskości na drogach serwisowych. Temu celowi służy bowiem sprzęt podstawowy.

35.Przystępujący dokonał kalkulacji w oparciu o własne doświadczenie przy realizacji podobnych usług, w tym zadania o analogicznym zakresie na sąsiednim odcinku tej samej drogi ekspresowej S5, wykonywanego na rzecz Zamawiającego, oraz z uwzględnieniem aktualnych warunków ekonomicznych występujących na polskim rynku. Przystępujący w odniesieniu do każdej pozycji dokonał kalkulacji ceny w oparciu o niezbędne składniki kosztowe według informacji cenowych m.in. Sekocenbud - I kw. 2026 r., a w przypadku prac realizowanych z udziałem współpracujących z Przystępującym podwykonawców, w oparciu o ich oferty.

Zamiast podsumowania.

36.„Weryfikując wyjaśnienia złożone przez wykonawców nie można bowiem gubić istoty i celu ich złożenia, tak by analiza rygorystycznych wymagań formalnych nie przesłoniła ich merytorycznej wartości taki sposób oceny wyjaśnień nie tylko nie znajduje oparcia obowiązujących przepisach czy zasadach przygotowywania ofert, ale jest z nimi wprost sprzeczny i jak już wspomniano prowadzić może do odrzucenia oferty, której cena w żadnym razie nie jest rażąco zaniżona, co w konsekwencji oznaczać będzie niczym nieuzasadnione zawyżanie kosztów realizacji zadań zleczanych w trybie zamówień publicznych.” (wyrok SO w Warszawie z 8 kwietnia 2024 r., XXIII Zs 3/24).

37.Przystępujący wnosi o oddalenie odwołania w całości.”.

Odwołujący w stosunku do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty wykonawcy Zaberda zarzucił na rozprawie w szczególności, że poziom odpadów to deklaracja wykonawcy, niepotwierdzona w dokumentach, występuje błąd w wyliczeniach koszenia, podał,

że oferta jest niedoszacowana na 3 000 000 zł.

Wykonawca Zaberda w szczególności podał, że odwołujący w odwołaniu przedstawił własne przypuszczenia, narzuca sposób kalkulacji ceny, nie podaje skąd przywołane 12% wynika, a skąd nie wynika, treść wezwania odnosi się szczegółowo do TER, ale już wyjaśnienia zdaniem odwołującego są ogólne, odwołujący na swoje potrzeby wskazuje na każdy element TER w oderwaniu od wymagań zamawiającego, odwołujący nie podał dlaczego 7 zł w poz. 10.1 jest ceną

nierealną, a zdaniem wykonawcy Zaberd jest rynkową, w poz. 7.1. zamawiający nie określił ile materiału będzie do utylizacji (ropy), dlatego nie ma obowiązku podania wartości, nie zgadza się co do wyliczenia kilku sekund WUKO w poz. 5.4, ponieważ kosztorys obrazuje, że udział WUKO przypada na jednostkę obmiarową, prace są wykonywane w ciągach technologicznych, jeśli chodzi o organizację ruchu to przyjmuje kwotę ryczałtową, dostosowaną do pozycji z kosztorysu, a ta pozycja pozostaje w zgodności z innymi pozycjami.

Odwolujący na rozprawie nie podał w którym miejscu w odwołaniu postawił zarzut niedoszacowania oferty Zaberd na 3 000 000 zł.

Wykonawca Zaberd w piśmie procesowym z 10 września 2026 r. podał w szczególności:

„1. Jak wynika z treści Odwołania – Konsorcjum Rokom nie kwestionuje wysokości ceny globalnej Zaberd jak i złożonych w tym zakresie Wyjaśnień. Wręcz przeciwnie – część Odwołania poświęconą Zaberd (str. 26-31), Odwołujący ograniczył jedynie do wyceny grupy 4 – poz. 5.4, grupy 4 – poz. 7.1, grupy 8 – poz. 10.1 W całym Odwołaniu nie ma ani słowa o tym, jakoby w cenie Zaberd, tj. 62 085 158,04 zł niemożliwe była prawidłowa realizacja zamówienia. Co więcej – Konsorcjum Rokom nie podjęło nawet próby wykazania (rzekomego) zaniżenia ww. pozycji na cenę globalną oferty. Już tylko ta okoliczność potwierdza, że zarzut odwołania został skonstruowany wadliwie – i w odniesieniu do Zaberd, podlega ono oddaleniu. Niezależnie od powyższego, wykazane zostanie, że Wyjaśnienia Zaberd czynią zadość treści Wezwania oraz potwierdzają, że cena zaoferowana przez Przystępującego jest ceną realną oraz rynkową, a za zaoferowaną kwotę możliwa jest należyta realizacja zamówienia będącego przedmiotem Postępowania.

I.2. Błędnie postawiony zarzut - rażąco niska cena (całej) oferty

11.W tym miejscu podkreślić należy, że instytucja rażąco niskiej ceny, odnosi się wyłącznie do ceny oferty jako całości – nie zaś do jej poszczególnych składowych. Przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp stanowi wprost, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Ustawodawca posłużył się pojęciem „ceny” w znaczeniu sumarycznym, odnosząc je do całego świadczenia, a nie do wybranych pozycji kosztorysowych. Logika tej instytucji jest

w istocie prosta: chodzi o ochronę postępowania przed ofertami, które jako całość są nierealistyczne, niewiarygodne i nienadające się do realizacji - a nie o wyrównywanie poziomów wycen między konkurującymi wykonawcami.

12.Pogląd ten jest głęboko ugruntowany w orzecznictwie. Krajowa Izba Odwoławcza („KIO”, „Izba”) w wyroku z dnia 10 września 2024 r.1, wyraziła go w sposób niepozostawiający miejsca na jakiegokolwiek wątpliwości:

Przez rażąco niską cenę należy rozumieć cenę niewiarygodną, nierealistyczną, która

w znaczny sposób odbiega od warunków rynkowych, cenę, która nie pozwala na realizację zamówienia zgodnie z wymogami zamawiającego. Za rażąco niską cenę nie można uznać ceny oferty z powodu zakwestionowania elementu lub kilku elementów cenotwórczych składających się na tę cenę, jeśli nie jest możliwe wykazanie, że wartość tych elementów jest tak duża, iż ich zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty. Jeśli wysokość cen jednostkowych wpływa [na] całą cenę oferty, to wówczas istnieje podstawa do odrzucenia oferty.

13.Tożsamy pogląd - i to w zbliżonym do niniejszej sprawy stanie faktycznym - wyraził Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 4 stycznia 2023 r.2. Sprawa ta dotyczyła kontraktu na całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, w podziale na 3 Części, w którym cena oferty miała zostać wyliczona przez wykonawcę w oparciu o Tabelę Elementów Rozliczeniowych

- a więc w identycznym modelu rozliczeniowym jak w niniejszym Postępowaniu.

Sąd stwierdził jednoznacznie:

Niewątpliwie cena rażąco niska odnosi się do całego świadczenia tj. przedmiotu zamówienia. Orzecznictwo jak i doktryna wskazują także, że o rażąco niskiej cenie można mówić wówczas, gdy element świadczenia ceny jest oderwany od realnych cen rynkowych. Jeśli wielkość taka zostaje następnie skompensowana cenami za inne elementy świadczenia i w całości cena nie nabiera charakteru rażąco niskiego, zamawiający nie powinien ingerować w zasady przeprowadzania kalkulacji wewnętrznej (w obrębie przedmiotu zamówienia) dokonanej przez wykonawcę. Pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie (tak np. Zespół Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych w wyroku z 7.04.2005 r., UZP/ZO/0-611/05, LEX nr 179370, Krajowa Izba Odwoławcza w postanowieniu z 1.08.2008 r., KIO/UZP 756/08, LEX nr 442749, i wyroku z 11.03.2011 r., KIO 374/11, LEX nr 784821, czy też Sąd Okręgowy w Poznaniu w postanowieniu z 17.01.2006 r., II Ca 2194/05, niepubl.). Jedynie w sytuacji, gdy zaniżona cena jednostkowa skutkuje nierynkowym obniżeniem ceny oferty, może stać się faktyczną przyczyną odrzucenia oferty.

14.Sąd Okręgowy odniósł się przy tym wyraźnie do realiów rynkowych i do próby narzucenia przez jednego z wykonawców własnej kalkulacji jako jedynego dopuszczalnego wzorca wyceny:

Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, do części zamówienia co do którego odnosi się skarga ofertę złożyło 7 wykonawców. Złożone przez nich oferty, oprócz oferty (...) nie odbiegały znacząco od wartości

oszacowanej przez zamawiającego. Logicznym jest w ocenie Sądu, że każdy z wykonawców poczynił wyliczenia na podstawie stosowanej przez siebie polityki czy też założeń. Nie sposób z różnic w wartościach złożonych ofert wywieść, że oferta niższa niż wskazana przez skarżącego (...) jest ofertą nierynkową. Sąd Okręgowy podziela przy tym stanowisko zamawiającego, że różnica

w cenie oferty podyktowana jest pozycją każdego z wykonawców na odpowiednim rynku jak również na relacjach handlowych czy nawet specyfice organizacji pracy.

W ocenie Sądu Okręgowego kalkulacja przedstawiona przez skarżącego (...) nie może być uznana za jedyną i właściwą (...).

15. Jak wynika z powyższego - zakwestionowanie kilku pozycji kosztorysowych jest niewystarczające dla uznania ceny oferty za rażąco niską, chyba że podmiot stawiający zarzut wykaże, że zaniżenie tych konkretnych pozycji jest na tyle znaczące

i determinujące, iż pociąga za sobą rażąco niski charakter ceny całej oferty. Innymi słowy – warunkiem sine qua non skuteczności zarzutu rażąco niskiej ceny jest wykazanie związku przyczynowego między rzekomym zaniżeniem wybranych elementów wyceny

a nierynkowym obniżeniem ceny globalnej.

16. Właśnie tej kluczowej przesłanki Konsorcjum Rokom nie spełniło - i co znamienne - nawet nie próbowało jej spełnić. W całym Odwołaniu Konsorcjum Rokom nie odnosi się ani jednym słowem do globalnej ceny oferty Zaberd, wynoszącej 62 085 158,04 zł. Jest to pominięcie nieprzypadkowe. Odwołujący skupia się wyłącznie na wycenie grupy 4 – poz. 5.4, grupy 4 – poz. 7.1 oraz grupy 8 – poz. 10.1, nie wykazując przy tym, jaki wpływ rzekome zaniżenie tych pozycji ma na łączną cenę oferty, ani tym bardziej nie próbując dowieść, że efektem tego zaniżenia jest uczynienie całej oferty nierealistyczną lub niewiarygodną. Brak odniesienia do ceny globalnej w odwołaniu, które zarzuca rażąco niską cenę, to dowód na to, że Konsorcjum Rokom doskonale zdaje sobie sprawę, iż kwota 62 085 158,04 zł sama w sobie jest odpowiedzią na stawiany zarzut.

17. Wystarczy bowiem spojrzeć na zestawienie cen złożonych w Postępowaniu ofert, aby przekonać się, że cena oferty Zaberd nie tylko nie jest rażąco niska, ale wpisuje się idealnie w rynkowy konsensus ukształtowany przez konkurujących wykonawców.

W Postępowaniu oferty złożyło siedmiu wykonawców. Pięć spośród siedmiu ofert mieści się w przedziale między ok. 59,3 mln zł a ok. 68 mln zł - a cena Zaberd, wynosząca

62 085 158,04 zł, plasuje się dokładnie w środku tego przedziału.

18. Paralela z przywołanym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie jest w tym zakresie niemal dosłowna. Podobnie jak w tamtej sprawie, tak i tutaj: oferty złożyło siedmiu wykonawców, pięć z nich skupia się w zbliżonym przedziale cenowym odpowiadającym rynkowemu konsensusowi, a cena kwestionowanego wykonawcy mieści się w tym przedziale bez trudu. To oferta Konsorcjum Rokom - o blisko 25% wyższa niż cena Zaberd i o ponad 30% wyższa niż cena oferty najkorzystniejszej - oraz oferta Karpowicza przekraczająca 87 mln zł wyraźnie wyłamują się z tego rynkowego konsensusu. Stosując metodologię Sądu Okręgowego do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że różnice w cenach złożonych ofert wynikają z pozycji rynkowej każdego z wykonawców, jego relacji handlowych z dostawcami i podwykonawcami oraz specyfiki organizacji pracy - a nie

z tego, że Zaberd wycenił zamówienie w sposób nierealistyczny.

19. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej jednolicie podkreśla się, że brak odniesienia się do wysokości całej ceny przy zarzucie dot. rażąco niskiej ceny stanowi zasadniczo o błędnej konstrukcji stawianego zarzutu i uniemożliwia jego uwzględnienie. Jak czytamy w jednym z najaktualniejszych orzeczeń Izby – w wyroku z dnia 16 grudnia 2024 r. 3:

Izba oddaliła odwołanie w zakresie zarzutów podtrzymanych uznając, że przedstawiona argumentacja, jak i podstawy faktyczne na jakich odwołujący wywodził twierdzenia

o naruszeniu przepisów Ustawy, nie była wystarczająca dla stwierdzenia naruszeń wskazanych w odwołaniu. Zasadniczym błędem argumentacji wynikającym z odmiennej oceny znaczenia wyjaśnień składanych na podstawie art. 223 ust. 1 Ustawy, było stwierdzenie że sposób rozbicia kosztów na etapie wyjaśnienia treści oferty miał uzasadniać podejrzenie rażąco niskiej ceny, chociaż nie można ustalić na jakiej podstawie należało traktować wybraną pozycję, jako istotną dla oceny oferty pod kątem zaoferowanej ceny. Odwołujący jednocześnie nie kwestionując ceny całkowitej, nie mógł skutecznie podważyć oceny oferty wybranej, żądając jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 i 7 Ustawy. Odwołujący nie wykazał zasadności zarzutu błędnej oceny wyjaśnień przez zamawiającego, która miał uzasadniać dopiero wszczęcie procedury

z art. 224 Ustawy. W badanej sprawie ocenie zamawiającego podlegały wyjaśnienia dla, których punktem odniesienia była cena ryczałtowa obejmująca całość zamówienia i to

w odniesieniu do tej ceny na odwołującym spoczywał ciężar przedstawienia takich argumentów, które pozwoliłyby uznać, że okoliczności wskazane w odwołaniu prowadzić muszą do uznania, iż cena całkowita nie pokryje wszystkich kosztów

świadczenia (jest rażąco niska), co miało uzasadniać podejrzenie zaoferowania rażąco niskiej ceny. Należy podkreślić, że dla stwierdzenia podstawy do odrzucenia oferty, jako zawierającej rażąco niską cenę, odwołujący powinien był wykazać w jaki sposób okoliczności przez niego wywodzone miały znaczenie dla ceny całkowitej oferty.

20. Mając na uwadze powyższe, zarzut Konsorcjum Rokom należy oddalić w całości. Odwołujący zakwestionował jedynie kilka wybranych pozycji TER, pomijając zupełnie cenę globalną oferty Zaberda, nie wykazując jakiegokolwiek wpływu rzekomego zaniżenia tych pozycji na cenę całości i nie przedstawiając żadnych danych, które pozwalałyby uznać łączną kwotę 62 085 158,04 zł za cenę niewiarygodną lub nierealistyczną. Zarzut postawiony w ten sposób nie odpowiada ani treści art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, ani ugruntowanemu orzecznictwu KIO i Sądu Okręgowego w Warszawie – i jako taki nie może odnieść żadnego skutku prawnego.

I.3. Odwołujący nie wykazał wadliwości Wyjaśnień Zaberda

21. Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że w odniesieniu do kwestionowanych pozycji TER, Odwołujący nie przedłożył jakichkolwiek dowodów, czy chociażby nie usiłował merytorycznie wykazać, aby ceny przyjęte przez Zaberda były zaniżone/nierealistyczne. Wręcz przeciwnie – zakwestionowanie określonych pozycji TER przez Konsorcjum Rokom polega w istocie na próbie odgadnięcia, co zostało/nie zostało wycenione przez Przystępującego oraz próbie narzucenia własnego sposobu przygotowania wyjaśnień (kalkulacji) przez Odwołującego – w całkowitym oderwaniu od treści Wezwania.

22. Nie pozostając w tym miejscu gołosłownym, w Odwołaniu można znaleźć przykładowo takie tezy jak m.in. domaganie się złożenia przez Zaberda dowodu z danych historycznych dot. ilości odpadów (gr. 4 poz. 7.1) - Wyjaśnienia nie wskazują dowodu ani danych historycznych, z których wynikałoby, że odpady ropopochodne i osady stanowią zawsze 12% jednostki rozliczeniowej, czy domaganie się przedłożenia klucza alokacji kosztu TOR czy harmonogramu (gr. 4 poz. 5.4) - Nie przedstawiono klucza alokacji kosztu TOR pomiędzy pozycje ani harmonogramu.

23. Powyższa praktyka w żadnym wypadku nie może doprowadzić do wykazania słuszności stanowiska Odwołującego. Podobna praktyka, oceniana jest w orzecznictwie KIO jako naganna. Przykładowo – jak czytamy wyroku Izby z dnia 20 czerwca 2024 r.4:

Gołosłowne wskazanie, że odwołujący policzyłby cenę inaczej, bez wykazania uchwytnych i wymiennych podstaw poczynionych założeń, które uzasadniałyby,

że wartości w kalkulacji wykonawcy Royal-Poland są zaniżone, nie mogło skutkować uwzględnieniem odwołania. Ten istotny brak uniemożliwił Izbie szczegółową weryfikację podstaw postawienia zamawiającemu zarzutu zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Royal-Poland na podstawie art. 228 ust. 1 pkt 8 p.z.p., kiedy skuteczność takiego zarzutu jest zależna od wykazania, że na kanwie złożonych wyjaśnień zaoferowana cena jest nierealna/niepozwalająca na właściwą realizację dostawy menażek, czy na innym błędzie, istotnej wadzie wyliczenia, które powodują, że cena oferty jest rażąco niska. Zatem nie było podstaw do stwierdzenia zasadności zarzutów zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Royal-Poland, co wymaga ustalenia - w sposób niebudzący wątpliwości

- że oferta zawiera cenę rażąco niską, gdyż sankcja w postaci odrzucenia oferty może nastąpić wyłącznie w sytuacji rzeczywistego wystąpienia przesłanek określonych

w art. 228 ust. 1 pkt 8 p.z.p. Przy tym podstawy odrzucenia oferty należy interpretować

w sposób ścisły, co wymaga jednoznacznego i klarownego ustalenia, że zaoferowana przez wykonawcę cena oferty nie pozwala na należyłą realizację zamówienia zgodnie

z wymaganiami zamawiającego; jest nierealna, nieekwiwalentna, czego

w rozpoznawanym odwołaniu zabrakło.

24. Już tylko z uwagi na fakt, że Wyjaśnienia Zaberda czynią zadość treści Wezwania,

a Odwołujący nie zawarł w treści Odwołania jakichkolwiek argumentów, które mogłyby potwierdzać, że zostały one przygotowane w oderwaniu od nich, czy też jakoby zawierały merytoryczne błędy, zarzuty dot. rzekomo rażąco niskiej ceny oferty Zaberda podlegają oddaleniu.

I.4. Każda z pozycji ceny oferty Zaberda została skalkulowana prawidłowo i w sposób rynkowy

25. Pomimo tego, że zarzuty zawarte w Odwołaniu dot. Zaberda – z uwagi na powyższe – nie mogą zostać uwzględnione, dochowując należytej staranności, w dalszej części Przystępujący kompleksowo odniesie się do twierdzeń Odwołującego w zakresie kwestionowanych pozycji TER.

26. Gr. 8, poz. 10.1 – ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów

27. Sedno zarzutu Konsorcjum Rokom sprowadza się do stwierdzenia, że w arkuszu kalkulacyjnym złożonym przez Zaberda w odpowiedzi na Wezwanie, w komórce odpowiadającej wartości robocizny bezpośredniej dla pozycji GR 8 poz.

10.1, wpisano kwotę 1,31 zł, podczas gdy iloczyn normy 0,192 r-g i stawki 31,50 zł/r-g daje wynik

6,048 zł.

28. Powyższe (w połączeniu z próbą zdyskredytowania oferty podwykonawczej), ma

w ocenie Odwołującego samo w sobie potwierdzać, że cena zaoferowana przez Zaberda jest ceną rażąco niską.

29. Zdaje się jednak umykać Odwołującemu, że cena jednostkowa Zaberda dla pozycji gr. 8 poz. 10.1 wynosi 7,00 zł/100 m². Ta kwota figuruje w ofercie złożonej Zamawiającemu. Ta kwota jest wiążąca. Ta kwota jest prawidłowa i de facto niekwestionowana. Żadnego błędu w cenie jednostkowej nie ma – ani w ofercie, ani w kalkulacji, która tę cenę potwierdza, bo suma wszystkich składników ujętych w arkuszu daje dokładnie 7,00 zł/100 m². Omyłka, na którą wskazuje Odwołujący, jest omyłką wyłącznie wewnątrz kalkulacji szczegółowej - w jednym jej składniku, w jednej komórce arkusza. Nie zniekształciła ona ceny zaoferowanej Zamawiającemu. Nie przełożyła się na ofertę. Nie zmienił zobowiązania, które Zaberda przyjął na siebie, składając ofertę. Zaberda zaoferował 7,00 zł/100 m² w omawianej pozycji - i to jest jedyna kwota, która powinna być przedmiotem oceny Izby.

30. Zwrócenie uwagi na arytmetyczną omyłkę wewnątrz kalkulacji szczegółowej nie oznacza wykazania, że cena jest nierealna. Są to dwie zupełnie różne tezy, wymagające zupełnie różnych dowodów. Pierwsza dotyczy spójności wewnętrznej dokumentu wyjaśniającego - dokumentu pomocniczego, sporządzonego na potrzeby procedury z art. 224 Pzp. Druga dotyczy rzeczywistości rynkowej i możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. Prawo zamówień publicznych interesuje się wyłącznie tą drugą. Przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp nie daje podstaw do odrzucenia oferty dlatego, że wykonawca popełnił błąd rachunkowy w arkuszu wyjaśnień. Daje podstawę do odrzucenia oferty wtedy, gdy cena - jako taka - jest niewiarygodna, nierealistyczna i oderwana od realiów rynkowych. Konsorcjum Rokom tych dwóch płaszczyzn nie rozróżnia, traktując wykazanie omyłki arytmetycznej jako automatyczny i wystarczający dowód nierealności ceny. To rozumowanie jest błędne i nie znajduje żadnego oparcia ani w treści ustawy, ani w orzecznictwie.

31. Tym bardziej wymowne jest to, co Konsorcjum Rokom samo przyznało wprost w treści Odwołania (str. 28). Odwołujący stwierdza, że nie twierdzi, że kwota 14,16 zł stanowi minimalną cenę rynkową koszenia. Skoro Konsorcjum Rokom nie jest w stanie wskazać, jaka jest minimalna cena rynkowa dla tej pozycji, to nie wykazało - bo wykazać nie może - że cena 7,00 zł tej granicy nie osiąga. Nie wykazało, że Zaberda nie jest w stanie wykonać koszenia za tę kwotę oraz nie wykazało, że realizacja zamówienia za 7,00 zł/100 m² jest niemożliwa lub grozi nienależytym wykonaniem. Odwołujący poprzestał wyłącznie na wskazaniu błędu rachunkowego w kalkulacji i na tej podstawie skonstruował cały zarzut - nie podejmując nawet próby wykazania, że cena 7,00 zł jest ceną nierealistyczną.

32. Tymczasem odpowiedź na pytanie o realność tej ceny jest dostępna bez żadnych modeli i hipotez - wynika wprost z danych zgromadzonych w Postępowaniu, w którym dwóch wykonawców zaoferowało ceny niższe niż Zaberda: 4,82 zł/100 m² (FBSerwis), 6,40 zł/100 m² (Saferoad). Co przy tym istotne - średnia wszystkich złożonych ofert w omawianej pozycji wyniosła 8,60 zł/100 m². Cena Zaberda (7,00 zł) stanowi zaledwie ok. 81,4% tej średniej.

33. Jeżeli zatem koszenie za cenę niższą niż 7,00 zł/100 m² oferowali w tym samym postępowaniu inni uczestnicy rynku, a średnia wszystkich złożonych ofert wyniosła 8,60 zł/100 m² - przy czym cena Zaberda stanowi zaledwie ok. 81,4% tej średniej - to twierdzenie, że właśnie cena 7,00 zł jest nierealna, jest twierdzeniem wprost sprzecznym z faktami. Omyłka w jednej komórce arkusza wyjaśnień nie zmienia tego, co mówią dane rynkowe. Rzeczywistość rynkowa jest dowodem nieporównywalnie silniejszym niż przeliczenie komórek w excelu - i ta rzeczywistość wskazuje, że cena 7,00 zł/100 m² jest ceną rynkową, realną i możliwą do zrealizowania.

34. W odniesieniu do oferty podwykonawczej, otrzymanej przez Zaberda od Orfin Łukasz Orfin sp. z o.o. („Orfin”), dostrzeżenia wymaga, że Odwołujący skrupulatnie wylicza braki formalne dokumentu, takie jak brak daty, brak norm R/M/S czy brak szczegółowej kalkulacji - nie dostrzegając, że żaden z tych zarzutów nie dotyka meritum, tj. tego, że niezależny podmiot rynkowy złożył ofertę na koszenie traw w ramach Postępowania (gr. 8, poz. 10.1) za 6,30 zł/100 m², a więc za cenę niższą niż 7,00 zł Zaberda.

35. Brak daty na ofercie handlowej nie czyni jej niewiarygodną. Co więcej, wskazane w dokumencie obmiary wprost odpowiadają szacunkowemu zakresowi prac na czas trwania niniejszego kontraktu - 48 miesięcy, co jednoznacznie dowodzi, że oferta Orfin była sporządzona właśnie pod kątem tego Postępowania. Z kolei zarzut braku kalkulacji R/M/S jest chybiony, bo żaden przepis prawa nie nakłada na podwykonawcę składającego ofertę handlową obowiązku jej sporządzania. Oferta Orfin wprost wskazuje, że cena za jednostkę obejmuje wszystkie składniki kosztów, w tym koszty pośrednie, koszty zakupu i zysk - jest to wycena kompleksowa, ryczałtowa, powszechnie stosowana na rynku usług utrzymania dróg.

36. Gr. 4, poz. 7.1 - Oczyszczenie separatorów koalescencyjnych wraz z osadnikiem, osadników żwirowych, piaskowników, pompowni, regulatorów przepływu (z utylizacją odpadów ropopochodnych i szlamu)

37. Odwołujący dokonuje rażącego uproszczenia stwierdzając w Odwołaniu, iż Zaberda przyjął w kalkulacji GR 4 poz. 7.1 koszt zagospodarowania 0,12 m³ odpadu po stawce 820 zł na 1 m³ czyszczonego urządzenia.

38. Właściwa lektura kalkulacji Przystępującego w zakresie gr. 4, poz. 7.1, wskazuje, że Zaberd przyjął koszt zagospodarowania 0,12 m³ odpadu ropopochodnego po stawce 820 zł.

39. SST D-03.01.03f określa przedmiot świadczenia jako obejmujący m.in. całkowite opróżnienie separatora i osadnika wraz z unieszkodliwieniem odpadu, czyszczenie separatora oraz napełnienie separatora wodą. Jednocześnie obmiar robót dokonywany jest według faktycznie wykonanych robót i jednostek określonych w kosztorysie ofertowym. Jednostka obmiaru określa zatem sposób rozliczenia usługi, a nie skład ilościowy substancji usuwanych w ramach tej usługi.

40. Nie ma tym samym podstaw do przyjęcia, że skoro jednostką rozliczeniową jest 1 m³, to każdy taki metr sześcienny musi zostać w całości zakwalifikowany jako odpad ropopochodny. Przeciwnie, sama SST rozróżnia różne rodzaje substancji występujących w separatorach i osadnikach, w tym mieszaniny wodno-olejowe, szlam, części stałe i inne osady (por. fragment poniżej). (...)

41. Przyjęta ilość odpadu ropopochodnego wynika z doświadczenia Zaberd i przyjętej technologii realizacji prac. Na ilość powstających odpadów wpływa m.in. sposób prowadzenia prac oraz możliwość stosowania przez pojazdy WUKO systemów filtracji i recyklingu wody, ograniczających ilość odpadów wymagających zagospodarowania

42. Co więcej - Zaberd wprost wskazał bowiem w Wyjaśnieniach, że koszty inne obejmują w szczególności koszty utylizacji, zaś koszty materiałów obejmują również koszty utylizacji materiałów niepotrzebnych i nienadających się do ponownego wykorzystania - o ile takie koszty występują. Dodatkowo od kosztów innych naliczono koszty pośrednie, które również stanowią element kalkulacji ceny.

43. Ponadto – całkowicie bezzasadne są zarzuty Konsorcjum Rokom skierowane w ofertę ECO Separator. Pochodzi ona bowiem od wyspecjalizowanego podmiotu zarejestrowanego w BDO, jest opatrzona datą i skierowana bezpośrednio do Zaberd. Cena ryczałtowa 200,00 zł/m³ za kompleksową usługę - obejmującą pełną odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów - jest rynkową normą, a żaden przepis prawa nie wymaga jej rozbicia na składniki. Argument o „innym Rejonie” pozostaje bez znaczenia, skoro Odwołujący nie wykazuje, w jaki sposób lokalizacja administracyjna miałaby wpływać na poziom ceny wystandaryzowanej usługi.

44. Gr. 4 poz. 5.4 - Oczyszczenie i udrożnienie studzienki wpustowej

45. Zarzut Odwołującego jest niezasadny i opiera się na błędnym utożsamieniu nakładu pracy samochodu WUKO z pełnym czasem wykonania wszystkich czynności przy jednej studzience. Przyjęte 0,008 m-g/szt. oznacza wyłącznie udział pracy tego środka sprzętowego przypadający na jednostkę obmiarową w ramach zorganizowanego, ciągłego przejazdu - a nie założenie, że pełny proces technologiczny ma zostać wykonany w 28,8 sekundy. Odwołujący tworzy zatem własny model organizacji robót i na jego podstawie ocenia kalkulację Zaberd, podczas gdy koszt WUKO stanowi jedynie 0,96 zł z ceny 12,00 zł/szt. Na podstawie jednego, celowo wyizolowanego składnika Odwołujący usiłuje podważyć całość kalkulacji, pomijając zupełnie pozostałe elementy kosztowe, co czyni tę krytykę analitycznie nierzetelną.

46. Ilość odpadu przyjęta na poziomie 0,001 m³/szt. wynika z doświadczenia Zaberd jako wieloletniego wykonawcy robót utrzymaniowych. SST nie określa żadnej normatywnej ilości odpadu przypadającej na jedną studzienkę, a zatem brak jest jakiegokolwiek podstawy prawnej ani technicznej, która uprawniałaby Odwołującego do narzucania własnego, zupełnie niewykazanego poziomu tego parametru. Stopień zamulenia studzienki obsługiwanej w systemie regularnych cykli konserwacyjnych jest nieporównywalnie niższy niż w przypadku urządzenia zaniedbanego, czego Odwołujący zdaje się nie dostrzegać lub celowo pomijać. Odwołujący nie przedstawił żadnego pomiaru, żadnej normy branżowej ani żadnego innego obiektywnego kryterium uzasadniającego jego własne wyobrażenie o „właściwej” ilości odpadu – a subiektywna opinia strony postępowania nie może być podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny.

47. Koszty TOR są przez Zaberd kalkulowane na poziomie całego kontraktu, a następnie alokowane na poszczególne pozycje kosztorysowe z uwzględnieniem zakresu i przyjętej organizacji robót. Przyjęty współczynnik wynika z doświadczenia Wykonawcy i nie musi odpowiadać prostemu przeliczeniu liczby dni na wolumen jednej pozycji, albowiem ten sam zestaw urządzeń zabezpieczających jest wielokrotnie i sukcesywnie wykorzystywany przy realizacji różnych prac w ramach tego samego wyjazdu czy przejazdu. Odwołujący zdaje się zakładać, że TOR jest rozkładany i zbierany oddzielnie przy każdej studzience z osobna, co nie ma żadnego oparcia w realiach organizacji robót drogowych. Co istotne, ZABERD dysponuje sprzętem TOR z wcześniejszych kontraktów, którego koszt został w znacznej części lub w całości zamortyzowany, a mimo to w kalkulacji przyjął wartość odpowiadającą kosztowi nowego zestawu TOR - jest to zatem założenie ostrożnościowe, które nie prowadziło do sztucznego obniżenia ceny, lecz wręcz przeciwnie, świadczy o rzetelności przyjętego podejścia.

48. Analogicznie należy ocenić pozostałe koszty wspólne ujęte w kalkulacji, takie jak koszty zarządu czy inne koszty pośrednie, które z natury są rozliczane na poziomie całego kontraktu i dopiero następnie alokowane pomiędzy

poszczególne pozycje. Odwołujący nie wskazał, jaki konkretny koszt został pominięty ani jaką wartość należałoby przyjąć zamiast zastosowanych przez Zaberd założeń. Zarzut sprowadza się zatem do ogólnikowego zakwestionowania poszczególnych parametrów bez wykazania, że są one nierealne lub niewystarczające do należytego wykonania zamówienia – co nie wypełnia ciężaru dowodowego spoczywającego na Odwołującym. Przedstawiona kalkulacja jest spójna z przyjętą organizacją realizacji kontraktu i nie daje podstaw do sformułowania zarzutu rażąco niskiej ceny.

49. Na marginesie należy przy tym zauważyć, że w ofercie złożonej przez Saferoad,

gr. 4, poz. 5.4, element ten został wyceniony w kwocie jednostkowej wynoszącej 10,60 zł, co dodatkowo potwierdza, że wyższa cena w ofercie Zaberd – 12,00 zł jest ceną realną oraz rynkową. (...).

Odwołujący w stosunku do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty wykonawcy FBService zarzucił na rozprawie w szczególności, że ograniczył się on do globalnych kwot bez założeń, nie uwzględniono w szczególności kosztu słupków. Wykonawca FBService wskazał, że wycena opiera się na założeniach szacunkach, odwołujący nie postawił zarzutu niezgodności ofert z warunkami zamówienia, odwołujący nie przedstawił żadnych dowodów swoich twierdzeń, nie podał, że założenia są niemożliwe, koszt paliwa pochodzi ze statystyk, nie jest fizycznie możliwe wyjaśnienie w sposób zaproponowany przez odwołującego jako właściwy zdaniem odwołującego.

Odwołujący w stosunku do wyjaśnień kalkulacji ceny oferty wykonawcy Bader zarzucił na rozprawie w szczególności, że nie wiadomo do jakich kosztów przeniesiono koszty dyżurnych, nie wiadomo z czego wynikają koszty ZUD i MOP. Wykonawca Bader wskazał, że odwołujący doszukuje się w treści wezwania do wyjaśnień więcej wymagań, niż one z wyjaśnień wynikają, odwołujący w odwołaniu nie podał metodologii rozbijania ceny, odwołujący nie przeliczył relacji gotowości do innych czynności, które nie wymagają gotowości, nie kwestionował cen jednostkowych.

Wykonawca Bader w piśmie procesowym z 9 września 2026 r. podał w szczególności:

„Przystępujący wnosi o oddalenie odwołania w zakresie zarzutów i wniosków dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego, a także nakazania Zamawiającemu odrzucenia jego oferty. Należy zwrócić uwagę, że Odwołujący sprowadza znaczenie przedstawionych wyjaśnień do „jedynie kwotowego podziału cen”, podczas gdy ocena materiału złożonego Zamawiającemu wymaga łącznego uwzględnienia kalkulacji jednostkowej, kalkulacji sezonowej oraz części opisowej wyjaśnień z 1 czerwca 2026 r. Dopiero zestawienie tych dokumentów pozwala ustalić, jakie obowiązki i rodzaje wydatków Przystępujący objął poszczególnymi składnikami ceny. Zamawiający prawidłowo dokonał weryfikacji w tym zakresie i przyjął złożone wyjaśnienia za prawidłowe i rzetelne. Stanowisko Przystępującego znajduje obecnie dodatkowe potwierdzenie

w odpowiedzi Zamawiającego na odwołanie. Zamawiający wskazał, że wyjaśnienia każdego z wykonawców oceniał indywidualnie, a ocena ta nie miała charakteru formalnego ani pozornego. W odniesieniu do Konsorcjum BADER-DROC Zamawiający wprost stwierdził, że złożone wyjaśnienia, kalkulacje i dowody uzasadniają zaoferowane ceny oraz nie dają podstaw do przyjęcia, że poziom cen zagraża prawidłowej realizacji zamówienia (por. pkt 5 oraz pkt 54-58 odpowiedzi Zamawiającego). Odwołujący nie wykazuje przy tym, aby w którejkolwiek z kwestionowanych pozycji Przystępujący pominął konkretny obowiązek wynikający z dokumentacji postępowania, w szczególności z właściwych SST, ani aby cena którejkolwiek z tych pozycji była niewystarczająca do wykonania objętego nią świadczenia. Argumentacja odwołania sprowadza się przede wszystkim do postulatu przedstawienia kalkulacji w bardziej szczegółowym, preferowanym przez Odwołującego układzie. Samo stwierdzenie, że możliwe byłoby dalsze rozbicie części kosztów na normy, roboczogodziny, zużycie paliwa lub ceny jednostkowe, nie jest jednak równoznaczne z wykazaniem, że wyjaśnienia nie uzasadniają ceny ani że cena jest rażąco niska. Zakres obowiązku wyjaśniającego wyznacza przede wszystkim treść konkretnego wezwania Zamawiającego, nie zaś model kalkulacji sformułowany przez konkurenta już po ujawnieniu wyjaśnień. Tymczasem zakres obowiązku wyjaśniającego wyznacza treść wezwania, a nie oczekiwania konkurenta formułowane po zapoznaniu się z cudzymi kalkulacjami.

I. Treść wezwania a zakres przedstawionych wyjaśnień

Punktem wyjścia dla oceny wyjaśnień powinno być zestawienie treści wezwania Zamawiającego z zakresem odpowiedzi udzielonej przez Konsorcjum. Tak przeprowadzona analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wyjaśnienia odpowiadają wezwaniu zarówno pod względem przyjętej struktury, jak i zakresu żądanych przez Zamawiającego danych. Zarzuty Odwołującego wynikają natomiast z wybiórczego odczytania odpowiedzi oraz z próby uzupełnienia ex post wezwania o wymagania, których Zamawiający w nim nie sformułował.

Zamawiający zażądał przedstawienia kalkulacji odrębnie dla usuwania śliskości oraz odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości, w przeliczeniu na odcinek o długości 1 km

i z podziałem na poszczególne elementy pasa drogowego. Kalkulacja miała ponadto odnosić się do jednego sezonu zimowego oraz uwzględniać zakres działań ZUD przewidziany w TER. Wezwanie określało zatem wymagany układ kalkulacji, lecz nie nakładało obowiązku wyodrębnienia każdej czynności organizacyjnej lub każdego kosztu cząstkowego w osobnej pozycji ani sporządzenia kalkulacji według modelu proponowanego obecnie przez Odwołującego.

Analizując treść przedłożonych wyjaśnień i załączników, nie ulega wątpliwości,

że Przystępujący przedstawił kalkulację właśnie w takim żądanym przez Zamawiającego zakresie i układzie.

Mianowicie, na s. 3 załącznika „Kalkulacja szczegółowa” zamieszczono cztery tabele, obejmujące odpowiednio: usuwanie śliskości w przeliczeniu na 1 km i w ujęciu sezonowym oraz odśnieżanie wraz z usuwaniem śliskości w przeliczeniu na 1 km i w ujęciu sezonowym. W każdej tabeli odrębnie uwzględniono chodniki, drogi rowerowe i ciągi pieszo-rowerowe oraz drogi serwisowe, technologiczne, dojazdowe i inne. Ceny rozbito na robociznę, materiały, sprzęt wraz z paliwem, inne koszty bezpośrednie, koszty pośrednie i zysk.

Nie sposób zatem twierdzić, że odpowiedź nie odpowiadała treści wezwania tylko dlatego, że poszczególne składniki cenotwórcze przedstawiono kwotowo w ramach wskazanych kategorii. Zamawiający oczekiwał właśnie ich wyodrębnienia, natomiast kwotowa prezentacja kosztów umożliwia weryfikację zarówno wartości poszczególnych elementów, jak i ich relacji do ceny jednostkowej oraz ceny sezonowej. Kalkulacja nie ograniczała się przy tym do samych tabel, przykładowo na s. 11–12 wyjaśnień opisano założenia dotyczące kosztów pracy, na s. 14 objaśniono zakres poszczególnych kategorii kosztowych, natomiast na s. 19–20 odniesiono się bezpośrednio do sposobu kalkulacji obowiązków objętych SST.

Ocenie powinna zatem podlegać łączna treść kalkulacji oraz towarzyszących jej objaśnień. Nie jest uprawnione wyizolowanie jednej kolumny, a następnie wyprowadzenie z braku dalszego rozbicia tej kategorii wniosku, że określonego kosztu w ogóle nie uwzględniono. W istocie Odwołujący nie wykazuje, że Konsorcjum nie udzieliło odpowiedzi na którekolwiek z pytań Zamawiającego. Próbuje natomiast narzucić Przystępującemu dodatkowy, własny model prezentacji kosztów i na tej podstawie twierdzić, że kalkulacja jest niepełna. Adekwatność wyjaśnień należy jednak oceniać według rzeczywistej treści wezwania, a nie według standardu skonstruowanego przez konkurenta dopiero w odwołaniu. Przy czym sam Zamawiający w odpowiedzi

na odwołanie podkreślił, że nie oczekiwał wykazywania każdej pojedynczej czynności opisanej w SST, a prawidłowość wyjaśnień należy oceniać według zakresu faktycznie sformułowanego w wezwaniu. Stanowisko Odwołującego prowadziłoby natomiast

do niedopuszczalnego rozszerzenia wezwania ex post - dopiero po zapoznaniu się

z treścią wyjaśnień Przystępującego. Co więcej, Zamawiający prawidłowo wskazał,

że Odwołujący nie przedstawił kalkulacji ani dowodu podważającego rzeczywiste warunki zakupowe, posiadane zasoby czy dane przedstawione przez Konsorcjum. Sama możliwość sporządzenia kalkulacji w bardziej rozbudowanym układzie nie dowodzi jeszcze, że kalkulacja złożona przez Przystępującego nie uzasadnia ceny.

W konsekwencji brak jest podstaw do uznania, że wyjaśnienia były niekompletne albo nie odpowiadały wezwaniu. Przystępujący przedstawił wszystkie wymagane warianty kalkulacji, zastosował żądany podział zakresu prac i kategorii kosztowych oraz objaśnił przyjęte założenia. Odmienne ocena ekonomiczna tych założeń przez Odwołującego nie może być utożsamiana z niewykonaniem wezwania ani uzasadniać odrzucenia oferty na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

II. Zróżnicowanie kosztów według rodzaju zabiegu i elementu pasa drogowego

Wbrew temu, jak zdaje się próbować wyrzucić Odwołujący, kalkulacja nie ogranicza się do jednej zbiorczej kwoty za „zimowe utrzymanie”. Przystępujący przypisał konkretne wartości poszczególnym rodzajom świadczeń. Dla chodników oraz dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych przyjęto identyczne wartości, natomiast odrębne wartości wskazano dla dróg serwisowych, technologicznych, dojazdowych i innych:

(...) Powyższe zestawienie należy odczytywać wraz z wyjaśnieniem zawartym na s. 20, wskazującym, jakie dodatkowe koszty uwzględniono przy odśnieżaniu połączonym

z usuwaniem śliskości: (...) Opisane zwiększenie zaangażowania znajduje odzwierciedlenie w tabeli. Dla chodników i ciągów rowerowych koszt robocizny wzrasta

z 50,00 zł do 70,00 zł, materiałów z 24,00 zł do 40,00 zł, a sprzętu wraz z paliwem

z 34,00 zł do 90,00 zł. Dla dróg serwisowych i pozostałych wzrost ceny z 40,00 zł

do 50,00 zł odpowiada zwiększeniu robocizny o 2,00 zł, materiałów o 3,00 zł oraz sprzętu o 5,00 zł, bez zwiększenia zysku. Nie ulega zatem wątpliwości, że część opisowa i część liczbowa pozostają ze sobą powiązane. Wyjaśnienia identyfikują dodatkowe czynności

i wydatki, a kalkulacja wskazuje ich zwiększony udział w cenie kolejnego świadczenia.

Dla chodników i ciągów rowerowych robocizna wzrasta z 50,00 zł do 70,00 zł, materiały

z 24,00 zł do 40,00 zł, a sprzęt wraz z paliwem z 34,00 zł do 90,00 zł. Łączny przyrost tych kosztów wynosi 92,00 zł, z czego 56,00 zł, czyli 60,87%, przypada na sprzęt i paliwo. Nie jest to zatem jednakowe, proporcjonalne podwyższenie wszystkich składników, lecz zmiana struktury kosztów, w której dominują wydatki związane z intensywniejszym wykorzystaniem sprzętu. Kierunek tej zmiany odpowiada opisanej w wyjaśnieniach dodatkowej pracy pługą, większemu zużyciu paliwa oraz zwiększeniu nakładów pracy przy odśnieżaniu. Dla dróg serwisowych i pozostałych zależność ta

jest jeszcze bardziej bezpośrednia: wzrost ceny z 40,00 zł do 50,00 zł odpowiada dokładnie sumie zwiększenia kosztów robocizny o 2,00 zł, materiałów o 3,00 zł i sprzętu o 5,00 zł.

III. Kalkulacja – obejmuje cały sezon zimowy (zgodnie z wezwaniem Zamawiającego)

Przy ocenie wyjaśnień dotyczących zimowego utrzymania należy zwrócić uwagę,

że Przystępujący przedstawił poszczególne wartości w sposób określony przez Zamawiającego, który wymagał przedstawienia kalkulacji na dwóch poziomach, tj. dla odcinka 1 km, z rozróżnieniem rodzaju zabiegu i elementu pasa drogowego oraz dla jednego sezonu zimowego, przy uwzględnieniu udziału działań ZUD przewidzianych w TER – co przedstawił Przystępujący w swoich wyjaśnieniach. Oba poziomy kalkulacji wzajemnie się uzupełniają. Kalkulacja jednostkowa przedstawia strukturę ceny określonego świadczenia, natomiast kalkulacja sezonowa pokazuje, jak poszczególne składniki przekładają się na wartość prac przy założonym zakresie ich wykonywania.

I tak, Przystępujący przedstawił dla TER 10c wartości dla odcinka 1 km, ale także koszty poszczególnych świadczeń w ujęciu sezonowym. Kalkulacja odnosi się do konkretnych długości elementów pasa drogowego: 6,558 km chodników, 3,861 km dróg rowerowych

i ciągów pieszo-rowerowych oraz 60,562 km dróg serwisowych, technologicznych, dojazdowych i innych. (...)

Co istotne, również w tabelach sezonowych wyodrębniono każdy z sześciu składników ceny. Zsumowanie przedstawionych wartości daje 158.319,46 zł kosztów oraz

8.517,59 zł zysku. Wskazane dane pokazują uwzględnienie wymaganego w wezwaniu sezonowego wymiaru świadczenia. Powyższe potwierdza, że Przystępujący

nie poprzestał na wskazaniu jednej zbiorczej kwoty za zimowe utrzymanie ani na ogólnym zapewnieniu o rentowności realizacji zamówienia. Przedstawił wartości przypisane

do konkretnych elementów pasa drogowego i rodzajów zabiegów, a następnie ujął je

w kalkulacji sezonowej, zachowując rozróżnienie kosztów robocizny, materiałów, sprzętu, pozostałych kosztów bezpośrednich, kosztów pośrednich oraz zysku.

W konsekwencji, nie można przyjmować, by odpowiedź Przystępującego była ogólnikowa. W zakresie objęcia kalkulacją zarówno cen jednostkowych, jak i sezonowego wymiaru świadczenia, Przystępujący odpowiedział na wezwanie zgodnie z jego treścią.

IV. Prawdliwość kalkulacji i wyjaśnień Przystępującego w zakresie „gotowości” (dot. 10c)

Odwołujący podnosi również, że nie wykazano kosztów całosezonowej gotowości personelu i sprzętu. W tym zakresie należy odróżnić kwestię sposobu przedstawienia kosztu od twierdzenia, że sam obowiązek gotowości pominięto w kalkulacji. Treść wyjaśnień nie pozwala na przyjęcie tego drugiego wniosku.

Przystępujący odniósł się do gotowości w części dotyczącej Grupy 10c, wskazując m.in. na koszty utrzymania pełnej gotowości zimowej sprzętu wymaganej przez SST, niezależnie od faktycznej intensywności opadów oraz koszty utrzymania zaplecza technicznego, dyżurów oraz zabezpieczenia ciągłości realizacji usługi zgodnie ze standardami ZUD (zob. wyjaśnienia Przystępującego z 1 czerwca 2026 r., s. 19): (...)

Wyjaśnienia potwierdzają zatem uwzględnienie kosztów faktycznego wykonywania zabiegów, jak również gotowości operatorów, utrzymania sprzętu, zabezpieczenia materiałów, dyżurów i zaplecza. Przystępujący odniósł te obowiązki do całego sezonu zimowego, co koresponduje także z kalkulacją. Kalkulacja rozdziela wydatki według ich rodzaju, tj. na robocizną, materiały, sprzęt i pozostałe koszty, natomiast opis określa obowiązki, których realizacji wydatki te służą (przez co uzupełniają się).

Przy czym należy zwrócić uwagę, że argumentacja Odwołującego dotycząca Grupy 10b została oparta na założeniu, że samodzielna dobową pozycja „gotowość do ZUD” powinna być traktowana jako autonomiczne źródło finansowania wszystkich kosztów funkcjonowania systemu zimowego utrzymania dróg, i to tak, jak gdyby przez każdą dobę rozliczaną jako gotowość cały potencjał osobowy i sprzętowy pozostawał w takim samym stopniu aktywnie zaangażowany. Założenie to jest nieprawidłowe i pozostaje

w sprzeczności zarówno z treścią SST, jak i z rzeczywistą treścią wyjaśnień Przystępującego.

W tym aspekcie należy zwrócić uwagę w szczególności na następujące:

1. Nieuprawnione utożsamienie „całodobowego utrzymania personelu” z 24 r-g jednego Dyżurnego w każdej dobie gotowości

Odwołujący wskazuje, że 1.077,59 zł robocizny przy gotowości 100%, podzielone przez przyjętą przez Przystępującego stawkę około 40 zł/r-g, odpowiada 26,94 r-g na dobę

(s. 44), a następnie uznaje, że z tej wartości należy w pierwszej kolejności „wydzielić”

24 r-g na jedno całodobowe stanowisko Dyżurnego ZUD. Analogicznie dla poziomów 20% i 50% Odwołujący wylicza odpowiednio 5,39 i 13,47 r-g i na tej tylko podstawie stwierdza, że koszt robocizny nie może być wystarczający. Odwołujący nadaje tu zbiorczej wartości „Robocizna” znaczenie funduszu przeznaczonego na 24-godzinną pracę jednego konkretnego Dyżurnego w każdej dobie, a następnie bada wystarczalność tej kwoty według własnego założenia

– a czym oczywiście nie sposób się zgodzić. Samo wymaganie zapewnienia funkcjonowania zimowego utrzymania w systemie całodobowym nie jest równoznaczne z założeniem, że w każdej dobie i niezależnie od poziomu gotowości powstaje identyczny koszt 24 godzin faktycznej pracy określonego pracownika. Istotą obowiązku jest zapewnienie ciągłej zdolności organizacyjnej do prowadzenia zimowego utrzymania, właściwej obsady, dyspozycyjności, monitorowania sytuacji

i możliwości niezwłocznego podjęcia wymaganych działań. Tak właśnie obowiązek ten został ujęty w wyjaśnieniach Przystępującego. W części dotyczącej Grupy 10b wskazano nie na „24 godziny pracy jednej osoby na dobę”, ale na: „zapewnienie całodobowej zdolności do podjęcia działań w ramach ZUD” oraz „utrzymywanie odpowiednich zasobów kadrowych pozostających w dyspozycji”.

Jednocześnie jako elementy gotowości wymieniono monitoring, analizę prognoz, patrole, dokumentację, system nadzoru, gotowość kadrową i sprzętową oraz logistyczne przygotowanie zasobów. Wymóg ciągłości dotyczy zdolności organizacyjnej do monitorowania warunków, raportowania, utrzymania dyspozycyjności zasobów oraz niezwłocznego rozpoczęcia wymaganych działań. SST rozróżnia ponadto sytuacje, w których dyżur zostaje powołany i musi być pełniony, od sytuacji, w których dyżur nie jest powoływany, przy zachowaniu obowiązków monitorowania i raportowania. Nie ma zatem podstaw do tego, aby Odwołujący arbitralnie wydzielił z całej kategorii „Robocizna” 24 r-g na stworzone przez siebie założenie o jednym stale obsadzonym stanowisku, a dopiero resztę uznać za dostępną dla wszystkich pozostałych czynności.

2. Analiza zapisów SST

W nawiązaniu do powyższego, należy odnieść się także do samych zapisów warunków zamówienia, a w szczególności SST (D-66.01.00, v.2, zimowe utrzymanie dróg krajowych).

W pierwszej kolejności należy uwzględnić pkt 9.1 SST, na który wprost powołał się również Zamawiający w swojej odpowiedzi. Z postanowienia tego wynika, że w cenie zapobiegania śliskości należy uwzględnić wartość usługi świadczenia gotowości, w cenie zwalczania śliskości - wartość gotowości i zapobiegania śliskości, natomiast w cenie odśnieżania wraz z usuwaniem śliskości - wartość wszystkich usług poprzedzających. Dokumentacja ustanawia zatem kumulatywną konstrukcję cen zimowego utrzymania,

tj. każdy kolejny poziom działania obejmuje również wartość poziomów wcześniejszych. W konsekwencji samodzielna pozycja „gotowość do ZUD” nie jest wyłącznym miejscem alokacji wszystkich kosztów stałych systemu zimowego utrzymania. W dobie, w której rozliczane jest zapobieganie śliskości, jej zwalczanie albo odśnieżanie, wartość gotowości - zgodnie z wyraźnym poleceniem SST - jest zawarta w cenie świadczenia wyższego poziomu, co jest po prostu konsekwencją modelu rozliczeń przyjętego przez samego Zamawiającego (por. pkt 54-56 odpowiedzi Zamawiającego).

Gdyby przyjąć

za Odwołującym, że cały stały koszt dyżurów musi zostać zamknięty wyłącznie

w samodzielnej pozycji „gotowość”, to w dobie prowadzenia akcji - kiedy rozliczana jest wyższa pozycja TER - koszt personelu dyżurnego pozostawałby bez przyporządkowania, mimo że system ZUD nadal musi funkcjonować (właśnie temu zapobiega kumulatywna konstrukcja przewidziana w pkt 9.1 SST). Z kolei, szczegółowy sposób organizacji dyżurów określają dalsze postanowienia SST, w szczególności pkt 3.4 SST, zatytułowany „Liczba pracowników”, zobowiązuje wykonawcę do oddelegowania: takiej liczby pracowników by proces zimowego utrzymania mógł być realizowany w systemie ciągłym 24 godz./dobę we wszystkie dni tygodnia, przy uwzględnieniu ograniczeń czasu pracy pracowników zgodnie z kodeksem pracy.

Przywołane postanowienie odnosi zatem wymóg ciągłości do procesu zimowego utrzymania dróg jako całości – nie zaś do nieprzerwanej fizycznej obecności określonej osoby na terenie każdego Obwodu Drogowego. Jest to wymaganie dotyczące zdolności organizacyjnej wykonawcy, tj. zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników, systemu zmianowego, monitorowania warunków, raportowania oraz zdolności do niezwłocznego podjęcia wymaganych działań. Nie stanowi ono natomiast podstawy do automatycznego przyjęcia, że w każdej dobie wykonywanych jest 48 roboczogodzin dyżuru, odpowiadających działaniu „2 Obwody Drogowe × 24 godziny”. Taką interpretację potwierdza bezpośrednio pkt 5.3.1 SST. Zamawiający posłużył się w nim sformulowaniem: (...) Niezależnie od wyboru Wykonawcy w zakresie powołania bądź niepowołania dyżurów (...) a następnie wyodrębnił sytuacje, w których dyżury muszą być pełnione obligatoryjnie, tj. w razie przewidywanego albo faktycznego występowania zjawisk zimowych, temperatury poniżej +5°C, otrzymania ostrzeżenia meteorologicznego oraz w porze nocnej w okresie od 1 grudnia do 28 lutego, niezależnie od temperatury. SST przewiduje zatem zarówno możliwość niepowołania dyżuru, jak i wyraźnie określone przypadki, w których jego faktyczne pełnienie staje się obligatoryjne. Co więcej, Zamawiający wskazał wprost: Brak pełnienia dyżuru na którymkolwiek z Obwodów lub Punktów ZUD nie zwalnia Wykonawcy z raportowania o stanie pogody i drogi zgodnie

z zasadami określonymi w ST. Gdyby samo sformułowanie „24h/dobę, 7 dni w tygodniu” oznaczało bezwzględny obowiązek nieprzerwanej obecności Dyżurnego ZUD w każdym Obwodzie przez cały sezon, postanowienia dotyczące

„niepowołania dyżurów” oraz „braku pełnienia dyżuru” byłyby pozbawione sensu. Powyższe pozostaje spójne z przyjętym w SST pojęciem dyspozycyjności. Dokumentacja rozróżnia bowiem stan fizycznej obecności personelu od pozostawania w dyspozycji wykonawcy. W ramach gotowości biernej operatorzy sprzętu mogą znajdować się poza miejscem stacjonowania sprzętu, pozostając jednocześnie w dyspozycji wykonawcy do niezwłocznego stawienia się w razie przejścia do gotowości czynnej albo rozpoczęcia akcji ZUD. Chociaż postanowienie to odnosi się bezpośrednio do operatorów sprzętu, potwierdza ono przyjęte w SST rozróżnienie pomiędzy ciągłą zdolnością operacyjną i dyspozycyjnością a stałą fizyczną obecnością personelu w określonej lokalizacji.

W konsekwencji obowiązek prowadzenia systemu ZUD w sposób całodobowy należy rozumieć jako obowiązek zapewnienia przez całą dobę ciągłości monitorowania, raportowania, dyspozycyjności oraz zdolności do niezwłocznego uruchomienia wymaganych działań i obsady dyżuru. Fizyczna obecność Dyżurnego ZUD w Punkcie Zimowego Utrzymania jest natomiast wymagana w okresie faktycznego pełnienia dyżuru, w szczególności po jego powołaniu albo w razie wystąpienia przesłanek, dla których SST ustanawia obowiązek jego pełnienia.

3. Niezasadność argumentu Odwołującego co do „łagodnego sezonu” a pomniejszenie kosztów

Nie można także zgodzić się z Odwołującym, który twierdzi, że przy mniejszej liczbie akcji Przystępujący nie odzyska kosztów gotowości, ponieważ nie przedstawił „analizy wrażliwości”. Odwołujący w tym miejscu nie odróżnia dwóch odmiennych kategorii kosztów. Przystępujący już w wyjaśnieniach rozróżnił koszt stały systemu oraz koszty zmienne uruchamiane wraz z rzeczywistą akcją ZUD. Wskazano wprost:

koszt stały m.in.: gotowość, dyżury, sprzęt, bazy, magazyny, ludzie”, natomiast koszt zmienny obejmuje m.in. „paliwo, sól, roboczegodziny, intensywność pracy, liczbę przejazdów, ciężki sprzęt. Wyjaśniono dalej, że nie wszystkie zasoby generują pełne koszty operacyjne w tym samym czasie, zaś pełne koszty eksploatacyjne aktywują się wyłącznie podczas realizacji konkretnych akcji ZUD. Zatem mniejsza liczba akcji nie oznacza wyłącznie mniejszego wynagrodzenia – oznacza również brak odpowiadających tym akcjom kosztów zmiennych, tj. dodatkowego paliwa, zużycia soli, pracy ciężkiego sprzętu, liczby przejazdów czy zwiększonej liczby roboczegodzin. Nie można więc dokonać – jak czyni Odwołujący – jednostronnego założenia, że przy „łagodnym sezonie” zmniejszą się przychody z czynności operacyjnych, natomiast wszystkie koszty pozostaną na poziomie odpowiadającym intensywnemu prowadzeniu akcji.

4. Przeliczenie kosztu sprzętu

Idąc dalej, kolejnym przykładem wadliwości argumentacji Odwołującego jest stwierdzenie, że skoro w kalkulacji gotowości 100% składnik „Sprzęt” wynosi 27,63 zł, a litr oleju napędowego kosztował 6,52 zł, to wartość ta „odpowiada około 4,24 litra paliwa” i dlatego nie może wystarczyć na utrzymanie floty. Działanie matematyczne jest co do zasady poprawne, ale nie dowodzi tego, czego Odwołujący próbuje nim dowieść, bo opiera się na założeniach Odwołującego, abstrahujących od wyjaśnień Przystępującego w tym zakresie. Kwota 27,63 zł nie została przedstawiona przez Przystępującego jako dobowy puli paliwa potrzebna do wykonywania pracy przez całą flotę. Jest to jeden z elementów ceny utrzymywania gotowości, a nie prowadzenia akcji zimowego utrzymania przy pełnym wykorzystaniu sprzętu. Z faktu, że daną kwotę można arytmetycznie podzielić przez cenę litra oleju napędowego, nie wynika jeszcze, że w każdej dobie gotowości wszystkie pojazdy powinny zużywać paliwo tak, jak podczas aktywnego prowadzenia odśnieżania czy zwalczania śliskości. Przystępujący wyjaśnił natomiast, że pełne koszty eksploatacyjne sprzętu uruchamiają się przy rzeczywistym prowadzeniu działań, podczas gdy sama gotowość polega na utrzymywaniu potencjału do natychmiastowego podjęcia tych działań. Co więcej, Odwołujący pomija również wskazane w wyjaśnieniach indywidualne uwarunkowania Przystępującego, tj. wykorzystanie własnej floty, własnego serwisu, brak kosztów najmu i marż podwykonawców sprzętowych oraz hurtowe warunki zakupu. Do wyjaśnień dołączono przy tym część wykazu środków trwałych przewidzianych do wykorzystania przy realizacji zamówienia.

5. Poziomy gotowości 20%, 50% i 100%

Odwołujący błędnie ocenia kalkulację Przystępującego tak, jak gdyby każdy z poziomów gotowości oznaczał konieczność utrzymywania przez całą dobę pełnego potencjału kadrowego i sprzętowego w takim samym stopniu aktywnego zaangażowania. Tymczasem sama konstrukcja gotowości przewidziana przez Zamawiającego zakłada jej stopniowanie do poziomu 20%, 50% i 100%, a więc odpowiednio różny zakres zasobów, które w danym okresie muszą pozostawać w gotowości operacyjnej. Zamawiający w wezwaniu wprost zażądał przedstawienia kalkulacji osobno dla każdego z tych trzech poziomów. Przystępujący właśnie w taki sposób dokonał kalkulacji. W wyjaśnieniach wskazano, że cena gotowości została ustalona z uwzględnieniem ograniczonego zakresu wymaganej gotowości w okresach 20% i 50%, przy czym pełna gotowość przewidziana jest dopiero dla szczytu sezonu. Jednocześnie wyraźnie wyjaśniono, że nie wszystkie zasoby sprzętowe i kadrowe generują koszty operacyjne w tym samym czasie, a pełne koszty eksploatacyjne powstają dopiero przy rzeczywistym prowadzeniu akcji ZUD.

Powyższe założenie znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w przedstawionej Zamawiającemu kalkulacji. Dla całego zadania wartość dobową gotowości została określona odpowiednio: (...)

Równolegle zwiększają się poszczególne składniki kosztowe, w tym robocizna, materiały, sprzęt, koszty bezpośrednie i pośrednie oraz zysk. Nie jest zatem zasadne zestawianie wartości właściwych dla poziomu 20% czy 50% z kosztami odpowiadającymi pełnemu, stuprocentowemu zaangażowaniu wszystkich zasobów. Takie działanie prowadzi do sztucznego zawyżenia kosztu. Dotyczy to również robocizny. Odwołujący z faktu, że przy poziomie 20% albo 50% wartość tej kategorii jest odpowiednio niższa, wyprowadza wniosek o braku możliwości zapewnienia obsady. Pomija jednak, że obniżenie poziomu gotowości z 100% do 50% albo 20% z założenia oznacza mniejszy zakres aktualnego zaangażowania zasobów, a nie utrzymywanie ich w identycznym zakresie przy odpowiednio niższym wynagrodzeniu.

Podsumowując, w konsekwencji Odwołujący ocenia ofertę Przystępującego według własnego modelu kosztowego, a mianowicie utożsamia całodobową zdolność systemu ZUD z 24 godzinami faktycznej pracy określonej osoby każdego dnia, traktuje samodzielną pozycję gotowości jako ekonomicznie niezależną od kolejnych, kumulatywnie skonstruowanych stanów ZUD oraz zakłada pełne koszty eksploatacyjne sprzętu również w okresie, w którym sprzęt pozostaje jedynie w gotowości do podjęcia pracy. Z kolei wyjaśnienia Przystępującego przedstawiają model zgodny z konstrukcją dokumentacji, co wyżej potwierdzono (w szczególności poprzez analizę SST). Sam fakt, że Odwołujący skalkulowałby organizację ZUD w inny sposób, nie oznacza, że model przyjęty przez Przystępującego jest nierealny lub że przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają zaoferowanej ceny.

V. Grupa Prac nr 11 - utrzymanie Miejsca Obsługi Podróżnych

Zarzuty Odwołującego dotyczące Grupy 11 wynikają przede wszystkim z błędnego założenia co do funkcji, jaką w wyjaśnieniach Przystępującego pełniła oferta potencjalnego podwykonawcy. Odwołujący zauważa, że suma kosztów wykazanych

w kalkulacji Przystępującego przed doliczeniem zysku wynosi 25.000,00 zł, a więc odpowiada cenie wskazanej w ofercie potencjalnego podwykonawcy, po czym wyprowadza z tego wniosek, że poszczególne wartości dotyczące robocizny, materiałów czy sprzętu zostały jedynie „wtórnie dopasowane” do ceny ryczałtowej.

Wniosek taki nie znajduje podstaw w treści złożonych wyjaśnień. Oferta podwykonawcy nie została przedstawiona jako kalkulacja źródłowa, z której Przystępujący miał zaczerpnąć strukturę kosztów własnych. Stanowiła ona dodatkowe, zewnętrzne potwierdzenie, że pełen zakres świadczenia dotyczącego utrzymania MOP może zostać wykonany na rynku za kwotę 25.000,00 zł miesięcznie, a więc poniżej ceny 30.000,00 zł zaoferowanej Zamawiającemu. Nie ma zatem podstaw, aby wymagać, by oferta podwykonawcy zawierała dokładnie taki sam podział kosztów, jaki Przystępujący przedstawił w swojej kalkulacji.

Przystępujący niezależnie od powyższej oferty przedstawił własny model wykonania

i kalkulacji Grupy 11. W wyjaśnieniach wskazano, że cena została ustalona przy uwzględnieniu charakteru obiektów, przewidywanej intensywności ich użytkowania, organizacji pracy, wykorzystania własnego zaplecza sprzętowego i kadrowego oraz współdzielenia części zasobów. Jednocześnie szczegółowo określono zakres świadczeń uwzględnionych w cenie, obejmujący m.in. całodobowe utrzymanie czystości, obsługę toalet, wywóz odpadów, utrzymanie terenów zielonych, konserwację wyposażenia, patrole, gotowość interwencyjną, monitoring, przeglądy, sprzęt, transport i materiały eksploatacyjne.

Co więcej, w wyjaśnieniach opisano konkretny sposób organizacji wykonywania tych obowiązków. Przystępujący przewidział wykorzystanie własnych pojazdów i sprzętu, patrolu drogowego wykonującego równolegle czynności kontrolne i drobne czynności utrzymaniowe oraz brygad interwencyjnych w okresach, w których nie realizują zadań wymagających natychmiastowej reakcji. Odrębnie uwzględniono przy tym koszty prac okresowych i sezonowych, takie jak dokładne czyszczenie nawierzchni, mycie ciśnieniowe, czyszczenie odwodnienia, koszenie, zimowe utrzymanie, wywóz odpadów czy naprawy wyposażenia MOP.

Nie sposób więc twierdzić, że Przystępujący przedstawił wyłącznie ryczałtową ofertę podwykonawcy, a następnie bez żadnego uzasadnienia rozpiął jej wartość na poszczególne rubryki. Wyjaśnienia przedstawiają własny model realizacyjny Przystępującego, zaś oferta podwykonawcy pełni dodatkowo funkcję niezależnego potwierdzenia i możliwości jej wykorzystania - Przystępujący wskazał wprost, że podwykonawstwo jest jedynie możliwością przewidzianą w ramach zarządzania ryzykiem realizacyjnym, a nie następstwem braku własnych zasobów. Podobnie w kalkulacji, znalazło się zastrzeżenie:

Przy czym gdyby Przystępujący zdecydował się zrealizować całość tego zakresu przez podmiot trzeci, oferta w wysokości 25.000,00 zł pozwala na wykonanie świadczenia przy cenie ofertowej 30.000,00 zł, pozostawiając różnicę 5.000,00 zł miesięcznie. Trafnie dostrzegł to też Zamawiający, który wskazał, że cena zaoferowana mu przez Przystępującego przewyższa koszt nabycia kompletnego świadczenia od podmiotu deklarującego jego wykonanie.

W konsekwencji, brak jest podstaw do przyjęcia, że cena Grupy 11 jest nierealna lub że wyjaśnienia nie uzasadniają jej wysokości. Twierdzenia Odwołującego sprowadzają się do zakwestionowania wewnętrznej struktury kosztowej potencjalnego podwykonawcy. Dla oceny oferty Przystępującego kluczowe jest natomiast to, że przedstawił własne wyjaśnienie struktury i sposobu wykonania świadczenia, a niezależny podmiot rynkowy potwierdził możliwość realizacji

całego wymaganego zakresu za cenę niższą od ceny zaoferowanej Zamawiającemu.

VI. Grupa Prac nr 7 poz. 7.3 - wymiana / zamontowanie elementu bariery ochronnej – słupka

Analogicznie nie zasługują na uwzględnienie zarzuty dotyczące pozycji 7.3 Grupy 7. Odwołujący koncentruje się na tym, że suma kosztów poprzedzających zysk w kalkulacji Przystępującego wynosi 78,00 zł, czyli tyle samo, ile cena pełnego świadczenia zaoferowana przez potencjalnego podwykonawcę. Na tej podstawie formułuje przypuszczenie, że kwoty 8,00 zł robocizny, 51,00 zł materiałów, 5,00 zł sprzętu, 4,00 zł innych kosztów i 10,00 zł kosztów pośrednich zostały jedynie arytmetycznie dopasowane do ceny podwykonawczej.

Argumentacja ta ponownie pomija jednak treść wyjaśnień Przystępującego. W odniesieniu do tej pozycji Konsorcjum nie ograniczyło się do przedstawienia oferty podmiotu trzeciego. Wprost wskazano, że cena jednostkowa została skalkulowana kompleksowo i obejmuje koszty robocizny, pracy sprzętu, zakupu i transportu materiałów, zabezpieczenia robót, nadzoru, badań własnych, ryzyka realizacyjnego, kosztów pośrednich oraz zakładanego zysku. Przystępujący szczegółowo opisał również zakres czynności uwzględniony

w cenie, wymieniając m.in. przygotowanie brygady, wdrożenie i utrzymanie czasowej organizacji ruchu, ewentualny demontaż istniejących elementów wraz z załadunkiem, transportem i utylizacją, zakup materiałów, roboty montażowe i naprawcze, logistykę dostaw, eksploatację sprzętu wraz z paliwem, kontrolę jakości oraz uporządkowanie terenu.

Istotne znaczenie ma przy tym własny potencjał wykonawczy Konsorcjum. Wyjaśnienia wskazują na dysponowanie sprzętem specjalistycznym służącym do montażu i napraw barier, w tym kafarem i sprzętem transportowym, stałe wykwalifikowane brygady BRD oraz wypracowane kanały zakupowe bezpośrednio u producentów i autoryzowanych dostawców. Założono przede wszystkim realizację siłami własnymi, pozostawiając możliwość wsparcia podwykonawczego w razie zwiększonego zapotrzebowania.

Oferta podwykonawcza na poziomie 78,00 zł nie zastępuje własnej kalkulacji Przystępującego, a stanowi dodatkowy dowód rynkowości przyjętej ceny. Jeżeli niezależny podmiot deklaruje wykonanie pełnego zakresu objętego pozycją za 78,00 zł, podczas gdy cena zaoferowana przez Przystępującego wynosi 90,00 zł, to dokument ten potwierdza istnienie realnej możliwości nabycia całego świadczenia poniżej ceny ofertowej. Nie jest natomiast konieczne, aby potencjalny podwykonawca ujawniał Przystępującemu swoją własną strukturę kosztową i wskazywał, ile z ceny 78,00 zł stanowi jego robocizna, materiał, sprzęt czy koszty pośrednie

Także Zamawiający właśnie w tym aspekcie ocenił przedłożony dowód, tj. wskazał,

że zasadniczy wniosek wynikający z zestawienia obu wartości jest korzystny dla Przystępującego – cena ofertowa przewyższa cenę, za którą potencjalny podwykonawca deklaruje wykonanie świadczenia zgodnie z wymaganiami zamówienia. Zamawiający trafnie zauważył przy tym, że kwestia wewnętrznej struktury kosztów podwykonawcy nie przesądza o realności ceny zaoferowanej przez BADER-DROG.

Odwołujący nie podważył przy tym samej możliwości wykonania pełnego zakresu objętego poz. 7.3 za kwotę 78,00 zł. Jego zarzut dotyczy przede wszystkim braku ujawnienia przez podwykonawcę wewnętrznego rozkładu tej ceny, a co nie niweczy jednak podstawowej wartości dowodowej złożonej oferty, tj. potwierdzenia, że kompletne świadczenie jest dostępne na rynku poniżej ceny zaoferowanej przez BADER-DROG, przy jednoczesnym przedstawieniu przez Konsorcjum własnego modelu realizacyjnego i własnej kalkulacji. (...)

Podsumowując, całościowa analiza zarzutów kierowanych wobec oferty BADER-DROG prowadzi do wniosku, że brak jest podstaw do zastosowania art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przystępujący złożył kalkulacje odpowiadające strukturze wezwania, opisał przyjęty model realizacyjny i poszczególne kategorie kosztów, a wyjaśnienia wsparł dokumentami dotyczącymi rzeczywistych warunków zakupowych, posiadanego sprzętu oraz ofertami potencjalnych podwykonawców. W zakresie zimowego utrzymania Odwołujący ocenia natomiast kalkulację według modelu odmiennego od SST (tj. izoluje pozycję gotowości od kumulatywnie skonstruowanych czynności ZUD, utożsamia całodobową zdolność operacyjną z obowiązkiem nieprzerwanej pracy konkretnego pracownika oraz przypisuje okresom gotowości pełne koszty eksploatacyjne charakterystyczne dla prowadzenia akcji). W Grupie 11 oraz w Grupie 7 poz. 7.3 Odwołujący pomija z kolei, że oferty podwykonawcze nie zastępowały własnych wyjaśnień Przystępującego, a jedynie stanowiły dodatkowy, niezależny punkt odniesienia rynkowego i możliwą alternatywę co do sposobu wykonania. Przy czym odwołanie opiera się przede wszystkim na żądaniu innego, bardziej rozbudowanego sposobu prezentacji danych oraz na własnych założeniach co do organizacji świadczeń. Nie wykazuje natomiast, aby model przyjęty przez Przystępującego był sprzeczny z dokumentacją zamówienia albo aby za zaoferowane ceny nie można było wykonać świadczeń objętych wezwaniem. Ocena Zamawiającego znajduje oparcie w treści wyjaśnień, kalkulacjach i złożonych dowodach, wobec czego brak jest podstaw do odrzucenia oferty Przystępującego. (...).

W ocenie izby odwołujący nie udowodnił zarzutów odwołania. Izba zgodziła się ze stanowiskiem zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie, popartym dowodami, że odwołujący w odwołaniu przedstawił własne oczekiwania co do poprawnych jego zdaniem wyjaśnień kalkulacji ceny

jakie powinni byli złożyć inni wykonawcy w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego.

Odwolujący powołał się na informacje wykonawców, podane w poszczególnych wyjaśnieniach ich kalkulacji ceny i wyprowadził wnioski co do przedstawienia wyjaśnień nie dość szczegółowych, choć wykonawcy ci podali składniki cen jednostkowych jak wymagane w wezwaniu do złożenia wyjaśnień kalkulacji ceny.

Odwolujący w odwołaniu także podał w szczególności, że nie twierdzi, że każdy element kalkulacji własnej musi być potwierdzony odrębną fakturą lub zewnętrzną ofertą (strona 24 uzasadnienia odwołania), nie twierdzi, że sama różnica pomiędzy ceną wykonawcy a kosztorysem inwestorskim przesądza o wystąpieniu rażąco niskiej ceny (strona 35 odwołania).

W ocenie izby odwołujący nie udowodnił, że dani wykonawcy złożyli nieadekwatne do wezwania wyjaśnienia kalkulacji ceny, ponieważ z wezwań do wyjaśnień nie wynikał obowiązek przedstawienia szczegółowych założeń, jak zauważył na rozprawie wykonawca FBSerwis przedmiot zamówienia jest złożony, zawiera ponad 250 pozycji, zgodnie z dokumentacją zamówienia w pozycjach cenowych podano uśrednione stawki cenowe, założenia stanowią także ramy warunków zamówienia (w tym SST), wykonawcy mieli podać przyjęte przez nich założenia, w ich ocenie istotne dla wyceny, nie zaś co do każdej pozycji cenowej co do każdego elementu jej rozbieżności kwotowego.

Izba przy rozpoznaniu sprawy miała na uwadze także stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie, który w uzasadnieniu wyroku z 4 stycznia 2023 r., sygn.

XXIII Zs 147/22 podał w szczególności: „Niewątpliwie cena rażąco niska odnosi się

do całego świadczenia tj. przedmiotu zamówienia. Orzecznictwo jak i doktryna wskazują także, że o rażąco niskiej cenie można mówić wówczas, gdy element świadczenia ceny jest oderwany od realnych cen rynkowych. Jeśli wielkość taka zostaje następnie skompensowana cenami za inne elementy świadczenia i w całości cena nie nabiera charakteru rażąco niskiego, zamawiający nie powinien ingerować w zasady przeprowadzania kalkulacji wewnętrznej (w obrębie przedmiotu zamówienia) dokonanej przez wykonawcę. Pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie (tak np. Zespół Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych w wyroku z 7.04.2005 r., UZP/ZO/0-611/05, LEX

nr 179370, Krajowa Izba Odwoławcza w postanowieniu z 1.08.2008 r., KIO/UZP 756/08, LEX nr 442749, i wyroku z 11.03.2011 r., KIO 374/11, LEX nr 784821, czy też Sąd Okręgowy w Poznaniu w postanowieniu z 17.01.2006 r., II Ca 2194/05, niepubl.). Jedynie w sytuacji, gdy zaniżona cena jednostkowa skutkuje nierynkowym obniżeniem ceny oferty, może stać się faktyczną przyczyną odrzucenia oferty. Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, do części zamówienia co do którego odnosi się skarga ofertę złożyło 7 wykonawców. Złożone przez nich oferty, oprócz oferty (...) nie odbiegały znacząco od wartości oszacowanej przez zamawiającego. Logicznym jest w ocenie Sądu, że każdy z wykonawców poczynił wyliczenia na podstawie stosowanej przez siebie polityki czy też założeń. Nie sposób z różnic w wartościach złożonych ofert wywieść, że oferta niższa niż wskazana przez skarżącego (...) jest ofertą nierynkową. Sąd Okręgowy podziela przy tym stanowisko zamawiającego, że różnica w cenie oferty podyktowana jest pozycją każdego z wykonawców na odpowiednim rynku jak również na relacjach handlowych czy nawet specyfice organizacji pracy.”.

Odwolujący nie podważał całkowitych cen ofert, argumentacja odwołującego wobec treści ofert danych wykonawców nie była wystarczająca do stwierdzenia niezgodności treści ofert z założeniami dokumentów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Co do zarzutu odnośnie niewyjaśnienia kalkulacji ceny wobec przedstawienia oferty podwykonawcy, izba wzięła pod uwagę przywołany w odwołaniu wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych z 27 listopada 2025 r., sygn. XXIII Zs 122/25: „Wskazania wymaga, iż podwykonawcy tworząc oferty dla (...) sp. z o.o. także musieli oprzeć się na bazowych cenach jednostkowych, tworzyli szczegółowe kalkulacje, których jednak nie przedłożono wraz z wyjaśnieniami. Przeciwnik skargi w celu należytego wykazania sposobu kalkulacji ceny był obowiązany takie dokumenty przedstawić, a argumentacja wskazująca, że podwykonawca ich nie dostarczył nie może stanowić usprawiedliwienia dla niepełnych wyjaśnień. To rolę wykonawcy składającego wyjaśnienia jest takie ułożenie stosunków ze swoimi potencjalnymi podwykonawcami, aby współpracowali oni z wykonawcą w ramach celu jakim jest uzyskanie zamówienia w tym poprzez wspieranie wykonawcy w składaniu wyjaśnień rażąco niskiej ceny jeżeli konieczność złożenia takich wyjaśnień zaistnieje. Zarówno w interesie wykonawcy jaki i pośrednio w interesie podwykonawcy jest, aby oferta wykonawcy nie została odrzucona z uwagi na brak dostatecznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny (p.z.p.), ewentualnie jako oferta zawierająca rażąco niską cenę () p.z.p.), tak możliwy był wybór tej właśnie oferty jako najkorzystniejszej. Ponadto w tej sytuacji nic nie stało na przeszkodzie, żeby wykonawca sam rozbił te kalkulacje na ceny jednostkowe

i przedstawił zamawiającemu właśnie po to, żeby zamawiający miał możliwość oceny

i weryfikacji czy przyjęte ceny pozwalają na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów (ustawy p.z.p.). Rzetelny wykonawca nie podchodzi do ofert podwykonawczych bezrefleksyjnie i dokonuje ich analizy przez pryzmat poszczególnych jej części składowych.

(...)"

Izba ustaliła, że zamawiający żądał od Saferoad wyjaśnień poz. 1.1. Grupy 1, wykonawca Saferoad powołał się na ofertę podwykonawcy EMA w kwocie 43 zł/m², Saferoad zaoferował cenę ofertową w kwocie 45 zł/m², natomiast odwołujący w odwołaniu wskazał w szczególności, że Saferoad podał także Kalkulację, obejmującą: 0,102 t mieszanki mineralno-asfaltowej za 28,73 zł/m²; robociznę 0,12 r-g/m² za 4,92 zł/m²; „materiały pomocnicze 5%” w wysokości 1,44 zł/m²; pracę rozkładarki, frezarki, samochodu samowyladowczego, walca i ciągnika; koszty pośrednie i zysk, a zatem podał informacje wymagane wezwaniem do wyjaśnień.

Izba zgodziła się, że zakwestionowanie kilku pozycji kosztorysowych jest niewystarczające dla uznania ceny oferty za rażąco niską, chyba że podmiot stawiający zarzut wykaże, że zaniżenie tych konkretnych pozycji jest na tyle znaczące i determinujące, iż pociąga za sobą rażąco niski charakter ceny całej oferty. W ocenie izby odwołujący tego nie udowodnił, nie odniósł się do całkowitej ceny ofert danych wykonawców jako nierealistycznych, rażąco zaniżonych. Odwołujący nie udowodnił,

że różnice w cenach złożonych ofert nie wynikają z pozycji rynkowej każdego

z wykonawców, ich relacji handlowych z dostawcami i podwykonawcami oraz specyfiki organizacji pracy.

Izba zgodziła się ze stanowiskiem zamawiającego, jak i zaprezentowanym w toku postępowania odwoławczego przez przystępujących, w szczególności przystępującego Zaberda odnośnie ceny jednostkowej Zaberda dla pozycji gr. 8 poz. 10.1 (7,00 zł/100 m²) jako wiążącej w ofercie i co do omyłki wyłącznie wewnątrz kalkulacji szczegółowej.

W ocenie izby wbrew stanowisku odwołującego przystępujący przedstawili założenia kalkulacji ceny, tak w wyjaśnieniach z:

- 29 maja 2026 r. wykonawca Saferoad, który w szczególności potwierdził uwzględnienie w cenie wszystkich wymagań SWZ, w tym czynników cenotwórczych

i czynności, podał sposób obliczenia ceny, w szczególności powołał się na Secocenbud, opisał założenia, przyjętą metodologię kalkulacji w załączniku, zestawienie źródła cen

i dowodów,

- 1 czerwca 2026 r. wykonawca FBSerwis, który w szczególności podał,

że dokonując kalkulacji ceny ofertowej (zarówno całkowitej, jak i poszczególnych cen jednostkowych, w tym cen objętych wezwaniem) oparł się na wszystkich elementach

i wymaganiach opisu przedmiotu zamówienia, jak i wszelkich informacjach przekazanych w toku postępowania przez zamawiającego, zaoferowana przez wykonawcę cena na zamówienie udzielane w postępowaniu uwzględnia wszystkie elementy i wymagania zawarte w dokumentacji przetargowej, w tym w Opisie Przedmiotu Zamówienia

(w szczególności w ramach odpowiednich SST), a cena ofertowa (zarówno całkowita, jak i poszczególne ceny jednostkowe, w tym ceny objęte wezwaniem) zawiera wszystkie związane z tym niezbędne do poniesienia koszty i została skalkulowana prawidłowo,

z uwzględnieniem wszystkich wymogów realizacji przedmiotu zamówienia oraz zapewnia wykonanie całego zakresu zamówienia z należytą starannością, wykonawca opisał założenia,

- 1 czerwca 2026 r. wykonawca Bader, który w szczególności podał informacje opisowe dotyczące kosztów ponoszonych przez wykonawcę, stosowanej metodologii i warunków współpracy z kontrahentami na rynku, według klasyfikacji wewnętrznej obowiązującej

u wykonawcy - wycena oraz przyjęty model kalkulacji (określony w pkt 1) odnosi się do tych informacji,

- 1 czerwca 2026 r. wykonawca Zaberda, który w szczególności podał założenia kalkulacji ceny.

Skoro odwołujący nie udowodnił własnych twierdzeń co do szczegółowości koniecznych wyjaśnień kalkulacji ceny w wezwaniach, a wykonawcy obowiązani byli do przedstawienia własnych założeń, to zarzuty odnoszące się do braku założeń

w rozumieniu odwołującego nie były trafione.

Izba związana jest przy orzekaniu zarzutami odwołania, przez co rozumie się także przytoczone fakty w odwołaniu i nie orzeka w zakresie wykraczającym poza te zarzuty

(art. 555 ustawy Pzp).

W tym stanie rzeczy, izba oddaliła odwołanie na podstawie art. 553 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557, art. 574

i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437), stosownie

do wyniku postępowania, obciążając kosztami postępowania odwołującego.

Izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę, stanowiącą uzasadnione koszty strony, ponieważ zamawiający wniósł o zasądzenie kosztów i złożył fakturę.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca: