Sygn. akt: KIO 4204/26

WYROK

Warszawa, dnia 24 września 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Beata Pakulska-Banach

Izabela Niedziałek-Bujak

Ernest Klauziński

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 sierpnia 2026 roku przez Odwołującego – wykonawcę FBSerwis Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego - Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu działającą w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

przy udziale Uczestników po stronie Zamawiającego:

A. wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Rokom Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (Lider Konsorcjum) i Pol-Dróg Warszawa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (Partner Konsorcjum);

B. wykonawcy Saferoad Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku;

C. wykonawcy ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego - wykonawcę FBSerwis Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie i:
2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł (słownie: piętnaście tysięcy złotych), uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
2.2. zasądza od Odwołującego - wykonawcy FBSerwis Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie na rzecz Zamawiającego - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu działającej w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez Zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:…….

…….

…….

Sygn. akt: KIO 4204/26

UZASADNIENIE

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu działająca w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „Zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793, ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp", na realizację zadania pn.: *„Całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie drogi ekspresowej S5 na odcinku od węzła Mosina do km 17+400 drogi S5i w latach 2026-2030",* numer referencyjny: OPOP.D-3.2421.11.2026.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 4 marca 2026

roku, numer publikacji ogłoszenia: 149642-2026, numer wydania: Dz.U. S: 44/2026. Wartość zamówienia przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

Odwołujący - wykonawca FBSerwis Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie w dniu 24 sierpnia 2026 roku wniósł odwołanie wobec czynności wyboru oferty złożonej Saferoad Services Sp. z o.o. (dalej: „Saferoad") jako oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu oraz wobec czynności odrzucenia oferty Odwołującego w dniu 13 sierpnia 2026 roku.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu obrazę następujących przepisów prawa:
1. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 - 2 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na sprzeczność jej treści z warunkami zamówienia, tj. z uwagi na rzekome przekroczenie limitu cenowego ustalonego dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" w wysokości 27,67%, określonego przez Zamawiającego w SWZ i Formularzu Cenowym, podczas gdy:
− zgodnie z „Opisem sposobu obliczenia Ceny Oferty" (Tom IV SWZ), Wartość „Razem netto" ≤ 27,67% (procentowy udział kosztów Zarządzania Kontraktem w kosztach Grup (1-13) w trakcie trwania umowy) należy obliczyć z zastrzeżeniem dopuszczalnej zmiany relacji, o której mowa w ZZK, kolumna e poz. 11. tj. [+/- 2,77 %];
− relacja pomiędzy ceną zaoferowaną przez Odwołującego dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" i wartości „Razem netto" wynosi 30,44%, a więc jest równa dopuszczalnej zmianie relacji, o której mowa w ZZK, z uwzględnieniem kolumny „e" poz. 11 [27,67% + 2,77 % = 30,44%];
− Zamawiający, pomimo powołania się w uzasadnieniu prawnym odrzucenia oferty (str. 2) na konieczność uwzględnienia dopuszczalnej zmiany relacji, o której mowa w ZZK, kolumna „e" poz. 11., finalnie błędnie wskazał 27.67% jako dopuszczalny limit w ramach Postępowania tj. limit, o którym mowa w kolumnie „d" poz. 11. (str. 3);
co w istocie oznacza, że Zamawiający – wbrew zasadom przeprowadzania postępowania wynikającym z art. 16 Pzp, tj. obowiązkowi zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (pkt 1), przejrzystości (pkt 2) oraz proporcjonalności (pkt 3) nie miał podstaw do odrzucenia oferty Odwołującego jako niezgodnej z postanowieniem pkt 17.4 SWZ;
2. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1, 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Saferoad, mimo że zaoferowana przez tego wykonawcę cena ma charakter rażąco niski. W przedstawionych wyjaśnieniach Saferoad nie wykazał, że cena oferty pozwala na prawidłową realizację zamówienia i nie stanowi ceny rażąco niskiej, w szczególności w zakresie kosztów utrzymania MOP, POK oraz brygad patrolowo-interwencyjnych. W konsekwencji wykonawca nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny, a złożone wyjaśnienia i dowody nie uzasadniają wysokości zaoferowanego wynagrodzenia. Tym samym oferta Saferoad powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę, ewentualnie Zamawiający powinien był powziąć dalsze wątpliwości i wezwać wykonawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny.

W oparciu o powyższe Odwołujący wnosił o:
1. uwzględnienie odwołania,
2. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Saferoad jako oferty najkorzystniejszej oraz odrzucenie oferty ww. Wykonawcy, ewentualnie wezwanie go do dalszych wyjaśnień,
3. nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego i powtórzenia czynności oceny i badania ofert.
Ponadto Odwołujący wnosił o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Zgodnie z punktem 6.1. rozdziału 1 *Instrukcja dla Wykonawców* („IDW") tom I Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ") przedmiotem zamówienia jest: *Usługa polegająca na kompleksowym (bieżącym i zimowym) utrzymaniu drogi ekspresowej S5 na odcinku od węzła Mosina do km 17+400 drogi S5i. Usługa obejmuje wykonanie prac całorocznego, w tym zimowego i bieżącego utrzymania dróg, w szczególności:*
- utrzymanie nawierzchni dróg,
- utrzymanie poboczy i pasów rozdziału,
- utrzymanie korpusu drogi,
- utrzymanie odwodnienia,
- utrzymanie chodników i ścieżek rowerowych,
- utrzymanie oznakowania,
- utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu
- utrzymanie estetyki znaków, elementów bezpieczeństwa ruchu oraz pasa drogowego,
- utrzymanie urządzeń wspomagających,
- zimowego utrzymania dróg

- zarządzania kontraktem
- utrzymania czystości na obiektach inżynierskich,
- prace pomocnicze.

Zgodnie z punktem 4.2. IDW: *Zamawiający będzie stosował procedurę, o której mowa w art. 139 ust. 1 ustawy Pzp (tj. tzw. procedurę odwróconą).*

Zgodnie z punktem 17.1. IDW: *Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Formularz cenowy sporządzony na formularzu stanowiącym integralną część SWZ - Tom IV.*

Zgodnie z punktem 17.4. IDW: *Przekroczenie któregokolwiek z ustanowionych w Formularzy cenowym oraz sposobie obliczenia ceny limitów spowoduje odrzucenie oferty.*

Zgodnie z punktem 21.1. IDW: *Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty Zamawiający stosować będzie następujące kryteria oceny ofert: Cena – 100 % = 100 pkt*
Badaniu w kryteriach oceny ofert podlegać będą oferty niepodlegające odrzuceniu.

W tomie IV SWZ – Formularz cenowy w Opisie sposobu obliczenia Ceny Oferty Zamawiający wskazał, że:
„Podczas obliczania ceny oferty należy postępować zachowując poniższe zasady dla poszczególnych grup Kosztorysu Ofertowego (Tabeli Elementów Rozliczeniowych) oraz Zbiorczego Zestawienia Kosztów.Brak spełnienie któregokolwiek z warunków udziału procentowego będzie podstawą do odrzucenia oferty. (…)

GRUPA 11:
Wartość "Razem netto" ≤ 27,67 % [procentowy udział kosztów Zarządzania Kontraktem w kosztach Grup (1 - 13) w trakcie trwania umowy] z zastrzeżeniem dopuszczalnej zmiany relacji, o której mowa w ZZK, kolumna e poz. 11

Zbiorcze Zestawienie Kosztów
Zamawiający wymaga by relacja procentowa ceny netto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty netto wynosiła nie więcej niż [%] wskazany w kolumnie d tabeli ZZK. Dopuszcza się zmianę wymaganej relacji o której mowa w kolumnie d zgodnie z wartościami [%] wskazanymi w kolumnie e tabeli ZZK.”.

Z kolei w Tabeli Elementów Rozliczeniowych - Zbiorcze Zestawienie Kosztów w Grupie robót 11 *Zarządzanie kontraktem*:
- w kolumnie D: *„Wymagana przez Zamawiającego relacja procentowa ceny netto danej grupy robót w stosunku do wartości całkowitej ceny oferty netto - nie więcej niż % z zastrzeżeniem kolumny e”* – Zamawiający określił wartość - 27,67.
- w kolumnie E: *„*Dopuszczalna zmiana wymaganej relacji, o której mowa w kolumnie d [+/- %*]”* – Zamawiający określił wartość - 2,77.

Cena oferty brutto Odwołującego za zakres podstawowy to 45 466 214,13 zł, za zakres podstawowy z prawem opcji to 63 624 699,77 zł brutto. Natomiast cena oferty wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o. za zakres podstawowy to 41 192 068,52 zł, za zakres podstawowy z prawem opcji to 57 668 895,93 zł brutto. Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty Zamawiający stosował wyłącznie kryterium „Ceny” jako kryterium oceny ofert.

Odwołujący wraz z ofertą złożył Tabelę Elementów Rozliczeniowych, w której wartość netto Grupy Prac nr 11 *Zarządzanie kontraktem* wycenił łącznie na 11 246 938,08 zł. Wartość całkowitą netto za realizację Grupy Prac 1 – 13 wycenił na 36 948 141,57 zł netto, tj. 45 446 214,13 zł brutto. Łączna wartość zamówienia wraz z prawem Opcji wg oferty to 63 624 699,77 zł brutto.

Pismem z dnia 8 maja 2026 roku Zamawiający poinformował Odwołującego o dokonaniu poprawy oczywistej omyłki pisarskiej oraz o dokonaniu poprawy oczywistych omyłek rachunkowych z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek w ofercie Odwołującego na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp. Omyłki Zamawiający przedstawił w załączniku nr 1 – poprawiony kosztorys ofertowy. W Grupie Prac nr 11 – Zarządzanie kontraktem łączna wartość netto to: 11 247 418,08 zł. Wartość całkowita netto za realizację Grupy Prac 1 – 13 to 36 948 621,57 zł netto, tj. 45 446 804,53 zł brutto. Łączna wartość brutto zamówienia wraz z prawem Opcji to: 63 625 526,33 zł.

Z kolei pismem z dnia 11 maja 2026 roku Zamawiający wezwał wykonawcę Saferoad Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku (dalej jako: „Saferoad”) do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp wskazując m.in., że:
„Wartość Państwa oferty wynosi: 57 668 895,93 zł brutto, co wskazuje, że jest ona niższa o 29,14% od wartości szacunkowej zamówienia wynoszącej 81 389 777,23 zł brutto.
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.".

W dalszej części wezwania Zamawiający prosił o wyjaśnienie zadeklarowanych cen jednostkowych dotyczących: a) Grupa 1 – poz. 1.1, b) Grupa 2 – poz. 1.1, c) Grupa 6 – poz. 1.1, d) Grupa 6 – poz. 7.6, e) Grupa 7 - Poz. 7.3, f) Grupa 8 - Poz. 10.1 – wzywając w tym zakresie do przedstawienia szczegółowej kalkulacji cenowej dla przedmiotowych 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 oraz do potwierdzenia, że wykonawca uwzględnił w zadeklarowanej cenie wszelkie czynniki cenotwórcze i czynności wymagane wg specyfikacji technicznej.

Zamawiający podkreślił przy tym, że oceniając wyjaśnienia, weźmie pod uwagę obiektywne czynniki mające wpływ na cenę oferty wskazane w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp.

Pismem z dnia 25 maja 2026 roku wykonawca Saferoad złożył stosowne wyjaśnienia, wyjaśniając m.in., że:
„Zgodnie z wezwaniem Zamawiającego, Wykonawca potwierdza i wyjaśnia, że jego oferta, jak i złożone wyjaśnienia są zgodne 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 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Wykonawca kalkulując cenę oferty przyjął niezbędne koszty pracownicze, uwzględniające koszt płacy minimalnej oraz inne obowiązkowe dodatki za pracę, np. w godzinach nocnych, które zostały uwzględnione w stawce r-g w wysokości 41,00 zł. Wykonawca uwzględnił wszystkie wymagania opisu przedmiotu zamówienia dot. zatrudnienia pracowników, w tym także wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.
Szczegółowe obliczenia przyjętej stawki roboczogodziny z uwzględnieniem dodatków za prace w porze nocnej, a także z uwzględnieniem obciążeń wynikających z przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego, zostały przedstawione w załączniku o nazwie „Koszt pracodawcy" do niniejszego pisma.".

Do wyjaśnień wykonawca Saferoad załączył szczegółowe kalkulacje dotyczące Grupy Prac nr 1 poz. 1.1.,nr 2 poz. 1.1, nr 6 poz. 1.1 i 7.6, nr 7 poz. 7.3. oraz nr 8 poz. 10.1 (tj. w zakresie w jakim był wzywany do wyjaśnień), a także inne dowody, jak i wyjaśnienie kosztów pracodawcy.

Pismem z dnia 13 sierpnia 2026 roku Zamawiający zawiadomił Wykonawców o wyborze oferty najkorzystniejszej, tj. oferty złożonej przez wykonawcę Saferoad Services Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku z łączną punktacją 100. Jednocześnie Zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty Odwołującego – Wykonawcy FBSerwis S.A. z siedzibą w Warszawie. Zamawiający przedstawił następujące uzasadnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego:
„Uzasadnienie prawne:
Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy FBSerwis S.A. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, jako ofertę, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.
Zgodnie z pkt 17.4 SWZ:
„Przekroczenie któregokolwiek z ustanowionych w Formularzu cenowym oraz sposobie obliczenia ceny limitów spowoduje odrzucenie oferty."
Jednocześnie w dokumentacji dotyczącej sposobu obliczenia ceny oferty oraz w Formularzu Cenowym (Tom IV SWZ), dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" Zamawiający określił następujący limit:
„Wartość „Razem netto" ≤ 27,67% (procentowy udział kosztów Zarządzania Kontraktem w kosztach Grup (1-13) w trakcie trwania umowy) z zastrzeżeniem dopuszczalnej zmiany relacji, o której mowa w ZZK, kolumna e poz. 11."
Wobec powyższego zachowanie wskazanego limitu stanowiło bezwzględny wymóg SWZ,a jego przekroczenie skutkuje obowiązkiem odrzucenia oferty.

Uzasadnienie faktyczne:
W toku badania oferty FBSerwis S.A. Zamawiający dokonał weryfikacji Formularza Cenowego oraz Zbiorczego Zestawienia Kosztów.
W wyniku przeprowadzonych obliczeń stwierdzono, że wartość netto wskazana przez Wykonawcę dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" wynosi 11 247 418,08 zł, co stanowi 30,44% wartości kosztów Grup 1-13.
Tym samym udział kosztów Grupy 11 przekracza dopuszczalny limit 27,67% określony przez Zamawiającego w SWZ i Formularzu Cenowym. Wykonawca nie spełnił zatem wymogu dotyczącego sposobu kalkulacji ceny oferty.
Ponieważ zgodnie z pkt 17.4 SWZ przekroczenie któregokolwiek z ustanowionych limitów skutkuje odrzuceniem oferty, Zamawiający był zobowiązany uznać ofertę FBSerwis S.A. za niezgodną z warunkami zamówienia i odrzucić ją na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.
W związku z przekroczeniem przez FBSerwis S.A. maksymalnego dopuszczalnego udziału kosztów Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" określonego w SWZ, oferta Wykonawcy podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp jako niezgodna z warunkami zamówienia.".

Powyższe czynności, tj. czynność wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o. oraz czynność odrzucenia oferty Odwołującego zostały zakwestionowane przez Odwołującego odwołaniem wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 sierpnia 2026 roku, stanowiącym przedmiot niniejszego rozstrzygnięcia.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili swoje przystąpienie:
A. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Rokom Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (Lider Konsorcjum) i Pol-Dróg Warszawa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (Partner Konsorcjum);
B. wykonawca Saferoad Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Włocławku;
C. wykonawca ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu.

Izba stwierdziła, że zgłoszenia przystąpień ww. wykonawców spełniają wymagania określone w art. 525 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

16 września 2026 roku Uczestnik postępowania po stronie Zamawiającego – wykonawca Saferoad Services Sp. z o.o. złożył stanowisko pisemne w sprawie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Także w dniu 16 września 2026 roku Uczestnik postępowania po stronie Zamawiającego – wykonawca złożył stanowisko pisemne w sprawie w odniesieniu do czynności odrzucenia oferty wykonawcy przez FBSerwis S.A., wnosząc w tym zakresie o oddalenie odwołania.

17 września 2026 roku Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o jego oddalenie w całości.

Z kolei w dniu 21 września 2026 roku Odwołujący złożył pismo procesowe, przedstawiając dodatkową argumentację w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dowody i stanowiska Stron i Uczestników postępowania odwoławczego złożone na pismach i podane do protokołu rozprawy zważyła, co następuje.

Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności Zamawiającego.

Ponadto Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

W pierwszej kolejności Izba podkreśla, że potwierdził się zarzut nr 1 opisany w *petitum* odwołania, tj. zarzut dotyczący naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 - 2 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na sprzeczność jej treści z warunkami zamówienia, tj. z uwagi na rzekome przekroczenie limitu cenowego ustalonego dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" w wysokości 27,67%, określonego przez Zamawiającego w SWZ i Formularzu Cenowym. Jednakże Izba oddaliła odwołanie w całości z uwagi na brak istotnego wpływu stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy Pzp na wynik postępowania.

Przepis art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. Powyższe oznacza, że jeżeli Izba stwierdzi, że wprawdzie w Postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło na naruszenia przepisów ustawy Pzp, ale jednocześnie

naruszenie to nie miało i nie może mieć istotnego wpływu na wynik postępowania, to nie może uwzględnić odwołania czy to w całości czy w części.

W niniejszej sprawie przywrócenie oferty Odwołującego do Postępowania – w wyniku uwzględnienia zarzutu dotyczącego czynności odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp - nie miałoby wpływu na wynik Postępowania, rozumiany jako wybór oferty najkorzystniejszej. Jak wynika z dalszej części niniejszego uzasadnienia, drugi zarzut – kierowany wobec oferty wybranej jako najkorzystniejsza - nie potwierdził się, a zatem przywrócenie oferty Odwołującego nie wzruszyłoby wyboru oferty wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o., która została wybrana przez Zamawiającego jako najkorzystniejsza i nie miałoby wpływu na wynik tego Postępowania.

Odnosząc się do zarzutów podnoszonych w odwołaniu, Izba stwierdziła, co następuje.

I. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 - 2 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na sprzeczność jej treści z warunkami zamówienia, tj. z uwagi na rzekome przekroczenie limitu cenowego ustalonego dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" w wysokości 27,67%, określonego przez Zamawiającego w SWZ i Formularzu Cenowym.

Jak już wcześniej wspomniano Izba uznała zarzut nr 1 odwołania, tj. zarzut dotyczący naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 - 2 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty odwołującego, za uzasadniony, ale z uwagi na brak wpływu na wynik Postępowania Izba oddaliła odwołanie w całości.

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

Z kolei jak wynika z art. 16 pkt 1 – 3 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
3) proporcjonalny.

Po pierwsze Izba uznała za słuszną argumentację Odwołującego dotyczącą podstaw faktycznych odrzucenia jego oferty wyartykułowanych w treści zawiadomienia Zamawiającego z dnia 13 sierpnia 2026 roku. Zamawiający odrzucając ofertę Odwołującego w sposób jednoznaczny wskazał, że wartość netto wskazana przez Odwołującego dla Grupy 11 „Zarządzanie kontraktem" wynosi 11 247 418,08 zł, co stanowi 30,44% wartości kosztów Grup 1-13, a w konsekwencji udział kosztów Grupy 11 przekracza dopuszczalny limit 27,67% określony przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia. Powyższe stanowiło dla Zamawiającego podstawę do stwierdzenia w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego, że wykonawca nie spełnił wymogu dotyczącego sposobu kalkulacji ceny oferty i uznania jego oferty za niezgodną z warunkami zamówienia, a w konsekwencji do jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Tymczasem zauważyć należy, że Zamawiający dopuścił zmianę relacji procentowego udziału kosztów Grupy 11 o +/- 2,77%, co daje zakres wartości od 24,90% do 30,44%. Innymi słowy wartość wskazana przez Zamawiającego w zawiadomieniu o odrzuceniu oferty Odwołującego mieści się w dopuszczalnym przedziale wartości procentowych zakreślonym przez Zamawiającego w SWZ (Formularzu Cenowym).

Izba w pełni podzieliła stanowisko Odwołującego, że Zamawiający tak w odpowiedzi na odwołanie i w stanowisku procesowym prezentowanym na rozprawie wykroczył poza zakres podstaw odrzucenia oferty Odwołującego wskazany w zawiadomieniu o odrzuceniu jego oferty, tj. powołując się na przekroczenie dopuszczalnego limitu 30,44%. Ta okoliczność nie została zakomunikowana Odwołującemu w informacji o odrzuceniu oferty, a w konsekwencji Odwołujący nie miał możliwości postawienia właściwych zarzutów wobec czynności Zamawiającego, która miałaby być oparta na podstawach wyartykułowanych przez Zamawiającego w toku postępowania odwoławczego. Słusznie podnosił Odwołujący, że uzasadnienie czynności Zamawiającego przekazane Wykonawcy wyznacza ramy ewentualnego odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej i Zamawiający nie może powoływać się na nowe, niewskazane wcześniej przyczyny odrzucenia oferty na etapie postępowania odwoławczego. Odwołujący we wniesionym odwołaniu zakwestionował te przyczyny odrzucenia, które zostały mu zakomunikowane i uczynił to skutecznie.

Wobec powyższego Izba uznała zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 - 2 ustawy Pzp oparty na okolicznościach prawnych i faktycznych wskazanych w treści uzasadnienia odwołania za uzasadniony.

Jednakże – jak już wcześniej zostało wspomniane - mimo uznania zasadności ww. zarzutu Izba nie mogła uwzględnić odwołania, ponieważ przywrócenie oferty Odwołującego do postępowania nie miałoby wpływu na wynik

postępowania wobec faktu, że drugi z zarzutów podnoszonych przez Odwołującego nie potwierdził się. Przywrócenie oferty Odwołującego nie wzruszyłoby bowiem wyboru oferty wykonawcy Saferoad Services Sp. z o.o., która została wybrana przez Zamawiającego jako najkorzystniejsza.

II. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1, 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Saferoad, mimo że zaoferowana przez tego wykonawcę cena ma charakter rażąco niski (…) Tym samym oferta Saferoad powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę, ewentualnie Zamawiający powinien był powziąć dalsze wątpliwości i wezwać wykonawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny.

Przepis art. 224 ust. 1 - 6 ustawy Pzp stanowi, że:

1. jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.
2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:
1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;
2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.
3. Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności:
1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;
8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.
4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 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.
7. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne, zamawiający zawiadamia Prezesa Urzędu oraz Komisję Europejską o odrzuceniu ofert, które według zamawiającego zawierały rażąco niską cenę lub koszt z powodu udzielenia pomocy publicznej, a wykonawca, w terminie wyznaczonym przez zamawiającego, nie udowodnił, że pomoc ta jest zgodna z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W ocenie Izby ww. zarzut kierowany w stosunku do oferty Saferoad Serwices Sp. z o.o. nie potwierdził Odwołujący nie wykazał, że wyjaśnienia ceny oferty złożone przez tego wykonawcę są nierzetelne i niewiarygodne i powinny prowadzić do odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp czy też, że powinny wzbudzić dalsze wątpliwości Zamawiającego, które obligowałyby go do wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny.

W ocenie Izby wyjaśnienia ceny oferty złożone przez wykonawcę Saferoad Serwices Sp. z o.o. są konkretne, spójne i adekwatne do treści wezwania Zamawiającego. Ponadto, zostały poparte stosownymi dowodami. W ocenie Izby Odwołujący nie wykazał, że wyjaśnienia złożone przez ww. wykonawcę są nierzetelne i niewiarygodne.

Izba podziela stanowisko Odwołującego, że skoro wykonawca Saferoad Serwices Sp. z o.o.– nie będąc do tego wzywany – złożył wyjaśnienia obejmujące także kalkulację Grupy 11, to Zamawiający również ten zakres powinien wziąć pod uwagę dokonując oceny złożonych wyjaśnień. W sytuacji, gdy Zamawiający doszedłby do wniosku, że wyjaśnienia złożone w tym zakresie powodują, że cena oferty lub istotnej części składowej wydaje się rażąco niska bądź budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w tym dotyczącymi kosztów pracy, to powinien zażądać od wykonawcy dodatkowych wyjaśnień. Izba ponadto zauważa, że to Odwołujący podnosząc zarzut – zaniechania wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny oferty winien wykazać, że Zamawiający powinien powziąć wątpliwości i że na mocy przepisów ustawy jest zobowiązany do tego, aby przeprowadzić dalsze postępowanie wyjaśniające.

Tymczasem, w ocenie Izby Odwołujący tego nie wykazał we wniesionym odwołaniu. Odwołujący oparł swoją argumentację na własnych założeniach, nie przedstawiając w tym zakresie jakichkolwiek dowodów czy szczegółowych wyliczeń.

Z tych też względów Izba oddaliła ww. zarzut, a w konsekwencji oddaliła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

W oparciu o powyższe Izba zaliczyła w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł, uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3600 zł poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz zasądziła od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez Zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.

Mając powyższe na uwadze Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca: …….

…….

…….