Sygn. akt: KIO 4073/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, 30 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Rozbiewski

po rozpoznaniu 30 września 2026 r. na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron i uczestników postępowania odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 17 sierpnia 2026 r. przezwykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **Bader-Drog spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. w Łubowie** i **T.B.**

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

przy udziale uczestników postępowania po stronie zamawiającego:

A.wykonawcy **FB Serwis S.A. w Warszawie**
B.wykonawcy **Zaberd sp. z o.o. we Wrocławiu**
C.wykonawcy **Saferoad Services sp. z o.o. we Włocławku**

p o s t a n a w i a :

1.Umorzyć postępowanie odwoławcze.
2.Nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych na rzecz
odwołującego **-** wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Bader-Drog spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. w Łubowie i T.B. kwoty 13 500 zł (słownie: trzynaście tysięcy pięćset złotych), stanowiącej 90 % kwoty wpisu uiszczonego przez odwołującego od odwołania.

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

Przewodniczący:…….....

Sygn. akt: KIO 4073/26

U z a s a d n i e n i e

Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w imieniu i na rzecz którego działa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu („Zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp", którego przedmiotem jest „Całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych na terenie Oddziału w Poznaniu – Rejon w Lesznie w latach 2026-2030", numer postępowania: OPO.D-3.2421.9.2026, zwane dalej „Postępowaniem".

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 27 lutego 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 140515-2026 (OJ S 41/2026). Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwotę wskazaną w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3

ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi.

17 sierpnia 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Bader-Drog spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. w Łubowie i T.B. prowadzący w Dalachowie działalność gospodarczą pod firmą „BADERA" Firma Produkcyjno – Handlowo – Usługowa T.B(zwani także łącznie „Odwołującym") wnieśli odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Saferoad Services sp. z o.o. („Saferoad"), pomimo że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez tego wykonawcę nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny i nie wykazały realności zaoferowanej ceny w zakresie poszczególnych istotnych części składowych (w szczególności TER 1; poz. 7.1; TER 4 poz. 5.4; TER 6 poz.7.4; TER 6 poz. 7.5; TER 7 poz. 7.2; TER 10c), co obligowało Zamawiającego do odrzucenia oferty;

2) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp poprzez wybór oferty złożonej przez Saferoad jako najkorzystniejszej w Postępowaniu, pomimo że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, w tym poszczególnymi Szczegółowymi Specyfikacjami Technicznymi w szczególności TER 1; poz. 7.1; TER 4 poz. 5.4; TER 6 poz.7.4; TER 6 poz. 7.5; TER 7 poz. 7.2; TER 10c – gdyż nie obejmuje ona wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia, jak i zapisami IDW (17.1-17.6), na co wskazuje wycena wykonawcy Saferoad i złożone wyjaśnienia, która to wycena nie pokrywa poszczególnych minimalnych kosztów związanych z jej elementami składowymi, a przez co czyni ofertę merytorycznie wadliwą;

3) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Saferoad na podstawie złożonych wyjaśnień i przedłożonych wraz z nimi kalkulacjami w sytuacji, gdy m.in.:

− w kalkulacjach widoczne są oczywiste błędy w obliczeniu ceny i kosztu;

− zastosowano założenia odbiegające od logiki, możliwości technologicznych i założeń Zamawiającego;

− zastosowano różne wartości procentowe zysku i narzutów, dopasowując je sztucznie do kwot z oferty;

- a co potwierdza konieczność odrzucenia oferty Saferoad z uwagi na błąd w obliczeniu ceny;

4) art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji („Uznk") poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Zaberd sp. z o.o. („Zaberd"), pomimo że jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji polegający na celowym, sztucznym zaniżeniu wartości poszczególnych pozycji cenowych ujętych w Tabeli Elementów Rozliczeniowych, co w rezultacie pozwoliło temu wykonawcy obniżyć wartość globalną swojej oferty i uzyskać zamówienie, czego nie można jednak uznać za uczciwą konkurencję;

ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia zarzutów 1-4,

4') art. 224 ust. 1 w zw. w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Saferoad do uszczegółowienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny i wyjaśnienia nieścisłości, pomimo iż części składowe oferty tego wykonawcy wydają się być rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i niewystarczające do jego wykonania, a czego to nie wyjaśniły wyjaśnienia złożone przez wykonawcę;

a w konsekwencji, w każdym przypadku:

5) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez wybór Saferoad jako najkorzystniejszej i przeprowadzenie Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości, a dalej utrzymanie w Postępowaniu oferty, która zawiera rażąco niską cenę w zakresie istotnych części składowych, jest niezgodna z warunkami zamówienia i została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, co prowadzi do naruszenia pozycji wykonawców, którzy skalkulowali oferty zgodnie z rzeczywistymi kosztami realizacji zamówienia, prawem pracy i wymaganiami dokumentów zamówienia, w tym Odwołującego, którego oferta spełnia warunki zamówienia;

6) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd, pomimo że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone 21 maja 2026 r. nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny i nie wykazały realności zaoferowanej ceny w zakresie poszczególnych istotnych części składowych (w szczególności Gr. 2 poz. 1.1; Gr. 4 poz. 5.4; gr. 4 poz. 7.1; Gr. 10c), w szczególności wobec braku rozbicia cenowego zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oraz braku dowodów potwierdzających twierdzenia wykonawcy, a co obligowało

Zamawiającego do odrzucenia oferty;

7) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd, pomimo że treść tej oferty, skonkretyzowana w złożonych przez Zaberd wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny oraz załączonych do nich dowodach, pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia, w szczególności wymaganiami SST D05.02.00b; 03.01.03d.; 03.01.03f.; D-66.01.00, jak również nie obejmuje ona wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia, jak i zapisami IDW (17.1-17.6), albowiem przyjęty i ujawniony przez ZABERD sposób wykonania zamówienia nie zapewnia realizacji pełnego zakresu świadczenia wymaganego przez Zamawiającego, a przez co czyni ofertę merytorycznie wadliwą;

8) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd na podstawie złożonych wyjaśnień i przedłożonych wraz z nimi kalkulacjami w sytuacji, gdy m.in.:

− w kalkulacjach widoczne są oczywiste błędy w obliczeniu ceny i kosztu;

− zastosowano założenia odbiegające od logiki, możliwości technologicznych i założeń Zamawiającego;

− zastosowano różne wartości procentowe zysku, dopasowując je sztucznie do kwot z oferty;

- a co potwierdza konieczność odrzucenia oferty ZABERD z uwagi na błąd w obliczeniu ceny;

9) art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 Uznk poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Zaberd, pomimo że jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji polegający na celowym, sztucznym zaniżeniu wartości poszczególnych pozycji cenowych ujętych w Tabeli Elementów Rozliczeniowych, celem obniżenia wartość globalną swojej oferty i uzyskać zamówienie, czego nie można jednak uznać za uczciwą konkurencję;

ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia zarzutów 7-9,

9') art. 224 ust. 1 w zw. w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie wezwania ponownie Zaberd do uszczegółowienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny i wyjaśnienia nieścisłości, pomimo iż części składowe oferty tego wykonawcy wydają się być rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i niewystarczające do jego wykonania, a czego to nie wyjaśniły wyjaśnienia złożone przez wykonawcę;

10) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 5 i 6 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty FBSerwis S.A., pomimo że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone 2 czerwca 2026 r. w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z 19 maja 2026 r, nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny i nie wykazały realności zaoferowanych cen w zakresie istotnych części składowych oferty, tj. GR 1 poz. 7.1, 11.1, 13.1 i 16.1, GR 5 poz. 2.4 oraz GR 6 poz. 7.4, w szczególności wobec nieprzedstawienia spójnego i możliwego do odtworzenia modelu kalkulacyjnego, niewykazania realności istotnych danych i założeń cenotwórczych, braku adekwatnych dowodów potwierdzających przyjęte normy i koszty oraz występujących rozbieżności pomiędzy kalkulacjami FBSerwis a dokumentem oznaczonym jako „Oferta 01", co obligowało Zamawiającego do odrzucenia oferty;

11) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty FB Serwis, pomimo że ujawniony w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny sposób kalkulacji i realizacji zamówienia pozostaje niezgodny z warunkami zamówienia, w szczególności wymaganiami określonymi w poszczególnych SST oraz pkt 17.3 i 17.5 IDW, albowiem FB Serwis przyjęło zbiorcze ujmowanie i alokowanie części kosztów bez wykazania, że każda cena jednostkowa obejmuje całkowity koszt wykonania danej pozycji, a w zakresie poszczególnych pozycji nie wykazało uwzględnienia wszystkich materiałów, robocizny, sprzętu, transportu, organizacji ruchu, utylizacji i pozostałych czynności wymaganych dokumentami zamówienia, przez co przyjęty model nie zapewnia realizacji pełnego zakresu świadczenia wymaganego przez Zamawiającego;

12) art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 Uznk oraz art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty FB Serwis, pomimo że niewykazana i niespójna alokacja kosztów pomiędzy poszczególnymi cenami jednostkowymi TER oraz takie ukształtowanie tych cen, przy którym nie wykazano pokrycia pełnych kosztów przypisanych poszczególnym świadczeniom, prowadzi do sztucznego obniżenia cen jednostkowych i ceny globalnej oferty oraz uzyskania przewagi konkurencyjnej nad wykonawcami kalkulującymi w poszczególnych pozycjach pełny koszt wymaganego świadczenia;

13) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty FBSerwis, pomimo że przedstawione przez wykonawcę kalkulacje ujawniają nieprawidłowości dotyczące danych stanowiących podstawę obliczenia kosztów i cen jednostkowych, w szczególności powielenie w odniesieniu do różnych pozycji danych „cena – ilość – wartość" nieodpowiadających rzeczywistym cenom i ilościom tych pozycji oraz wskazanie tej samej wartości dokumentu

źródłowego przy różnych deklarowanych kosztach podwykonawczych, co – jeżeli dane te uczestniczyły w kalkulacji – oznacza zastosowanie niewłaściwych danych wejściowych, a jeżeli w niej nie uczestniczyły – potwierdza, że przedstawione kalkulacje nie stanowią wiernego odtworzenia sposobu ustalenia zaoferowanych cen;

ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia zarzutów 10-13,

13') art. 224 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie wezwania FBSerwis do złożenia wyjaśnień dotyczących dalszych istotnych części składowych ceny oferty, nieobjętych wezwaniem z 19 maja 2026 r., w szczególności GR 1 poz. 1.2, 3.1, 9.1, 11.2 i 12.1, GR 2 poz. 1.1, 3.1 i 3.2, GR 4 poz. 5.2 i 7.1 oraz GR 6 poz. 7.5, pomimo że poziom tych cen – zarówno pod względem procentowego odchylenia od wartości kosztorysowych, jak i skali różnicy wartościowej wynoszącej łącznie 2.058.158,40 zł netto – obiektywnie budził wątpliwości co do możliwości wykonania odpowiadających im świadczeń zgodnie z wymaganiami zamówienia za zaoferowane stawki i obligował Zamawiającego do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz odrzucenia ofert złożonych przez wykonawców Saferoad, Zaberd oraz FB Serwis S.A. z uwagi na to, że ceny ofert są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub nie obejmują wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia, ewentualnie w swojej treści są niezgodne z warunkami zamówienia, ewentualnie zostały złożone w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, ewentualnie zawierają błąd w wyliczeniu ceny, ewentualnie powtórzenia czynności badania i oceny oferty oraz wezwanie tych wykonawców do złożenia wyjaśnień.

Odwołujący wskazał, że jego oferta odpowiada warunkom zamówienia i nie ma podstaw do jej odrzucenia. Oświadczył, że gdyby Zamawiający przeprowadził czynności w Postępowaniu zgodnie z przepisami Pzp, prawidłowo ocenił ofertę wykonawcy Saferoad, Zaberd i FBSerwis, to wówczas doszedłby do jednoznacznej konstatacji, iż oferty tych wykonawców powinny zostać odrzucone. Stwierdził, że może ponieść szkodę wskutek naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp, wobec pozbawienia go możliwości pozyskania przedmiotowego zamówienia publicznego.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

19 sierpnia 2026 r. wykonawca FB Serwis S.A.zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

20 sierpnia 2026 r. wykonawca Zaberd sp. z o.o. zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

21 sierpnia 2026 r. wykonawca Saferoad Services zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

23 września 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

23 września 2026 r. wykonawca FB Serwis S.A. złożył pismo przygotowawcze, w treści którego złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

23 września 2026 r. wykonawca Zaberd złożył pismo przygotowawcze, w treści którego złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

23 września 2026 r. wykonawca Saferoad złożył pismo przygotowawcze, w treści którego złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

29 września 2026 r. Odwołujący złożył pismo przygotowawcze, w treści którego zawarł oświadczenie o cofnięciu odwołania.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpień zgłoszonych przez wykonawców FB Serwis S.A. w Warszawie, Zaberd sp. z o.o. we Wrocławiu oraz Saferoad Services sp. z o.o. we Włocławku. W związku z powyższym wyżej wymienieni wykonawcy stali się uczestnikami postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Zgodnie z art. 520 ust. 1 Pzp odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy. Art. 520 ust. 2 Pzp stanowi, że cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Prezesa Izby.

W niniejszej sprawie Odwołujący w piśmie z 29 września 2026 r. jednoznacznie oświadczył, że cofa odwołanie wniesione w niniejszej sprawie. Cofnięcie odwołania nastąpiło na 2 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia z udziałem stron i uczestników postępowania.

Jak podkreśla się w doktrynie, odwołujący jest dysponentem wniesionego przez siebie odwołania, co przejawia się również w uprawnieniu do jego wycofania. Krajowa Izba Odwoławcza nie bada i nie ocenia przyczyn cofnięcia odwołania. Weryfikacji podlega wyłącznie formalna skuteczność złożenia oświadczenia o jego cofnięciu. Skuteczne cofnięcie odwołania jest wiążące dla Krajowej Izby Odwoławczej. Ponadto cofnięcie odwołania nie wymaga zgody pozostałych stron i uczestników postępowania.

Zgodnie z art. 568 pkt 1 Pzp Izba umarza postępowania odwoławcze, w formie postanowienia, w przypadku cofnięcia odwołania.

W niniejszej sprawie ziściły się przesłanki do zastosowania tego przepisu. Odwołujący skutecznie wycofał odwołanie, co rodzi konieczność umorzenia postępowania odwoławczego. Tym samym Izba na podstawie art. 568 pkt 1 Pzp w zw. z art. 520 Pzp postanowiła o umorzeniu postępowania odwoławczego.

Zgodnie z art. 557 Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego.

W niniejszej sprawie postępowanie odwoławcze zostało umorzone w całości na skutek cofnięcia odwołania przed otwarciem rozprawy nie później niż w dniu poprzedzającym dzień, na który został wyznaczony termin rozprawy lub posiedzenia z udziałem stron lub uczestników postępowania odwoławczego. W konsekwencji zastosowanie znalazł § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Mając na względzie powyższe, Izba nakazała zwrócić na rzecz Odwołującego 90 % kwoty wpisu uiszczonego od odwołania. Odwołujący uiścił wpis w wysokości 15 000 zł, a zatem do zwrotu pozostaje kwota 13 500 zł.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:…….....