

WYROK
z dnia 20 lutego 2019 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2019 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 stycznia 2019 przez wykonawcę: **Ecol-Unicon Sp. z o.o., ul. Równa 2, 80-067 Gdańsk** postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Gmina Tczew, ul. Lecha 12, 83-110 Tczew**, przy udziale wykonawcy **ENERGOAGVA S.C., ul. Jagiellońska 56A, 83-110 Tczew** głaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego,

orzeka:

- 1. uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i powtórzenie czynności oceny ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej,**
- 2. kosztami postępowania obciążyć zamawiającego: Gmina Tczew, ul. Lecha 12, 83-110 Tczew, i:**
 - 1) zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: **Ecol-Unicon Sp. z o.o., ul. Równa 2, 80-067 Gdańsk** tytułem wpisu od odwołania,
 - 2) zasądzić kwotę **18 600 zł 00 gr** (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) od zamawiającego: **Gmina Tczew, ul. Lecha 12, 83-110 Tczew** na rzecz wykonawcy **Ecol-Unicon Sp. z o.o., ul. Równa 2, 80-067 Gdańsk** stanowiącą koszty poniesione z tytułu wpisu i wynagrodzenia pełnomocnika.

Stosownie do art. 198a i 198b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.) na niniejszy wyrok - w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do **Sądu Okręgowego w Gdańsku**.

.....

Uzasadnienie

Zamawiający, Gmina Tczew, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego w przedmiocie: „wykonywanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, eksploatację, konserwację i utrzymanie oraz usuwanie awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych położonych na terenie Gminy Tczew, stanowiących jej mienie komunalne”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 4 października 2018 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, pod nr: 2018/S 191-432972.

Wykonawca Ecol-Unicon Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku wniósł odwołanie wobec czynności podjętej przez Zamawiającego w dniu 16 stycznia 2019 r. polegającej na unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 7 ust 1 oraz art 93 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „Pzp”. Wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia decyzji unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i powtórzenia oceny i badania oferty, a w konsekwencji wybór najkorzystniejszej oferty złożonej przez Odwołującego. Odwołujący wskazał, że w przypadku uwzględnienia odwołania i nakazania Zamawiającemu unieważnienia decyzji z dnia 16 stycznia 2019 r., oferta Odwołującego powinna zostać uznana za najkorzystniejszą.

Odwołujący wyjaśnił, że w postępowaniu zostały złożone dwie oferty. Po przeprowadzeniu badania i oceny ofert, w dniu 17.12.2018 r. Zamawiający podjął decyzję o wyborze jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy ENERGOAGVA s.c. Odwołujący wniósł odwołanie wobec tej czynności, które w dniu 4 stycznia 2019 r. Zamawiający uwzględnił w całości. W dniu 7 stycznia 2019 r. Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie odwoławcze (sygn. akt KIO 2636/18).

Zamawiający w dniu 16 stycznia 2019 r. odrzucił ofertę wykonawcy ENERGOAGVA s.c. jako zawierającą rażąco niską cenę.

Na wniosek Odwołującego z dnia 17 stycznia 2019 r., Zamawiający w dniu 18 stycznia 2019 r. udzielił Odwołującemu informacji, iż: „szacowanie wartości zamówienia zostało przeprowadzone na podstawie wyliczeń kwartalnych udostępnionych w trakcie przeprowadzonego zamówienia. W celu określenia wartości zamówienia polegającego na eksploatacji sieci wodno-kanalizacyjnej w okresie od 01.01.2019 r. do dnia 31.12.2021 r. opiera się na wydatkach ponoszonych na eksploatację sieci w okresie ostatnich 3 lat, tj. od III kwartału 2015 r. do II kwartału 2018 r.”

Odwołujący, pismem z dnia 18 stycznia 2019 r., zwrócił się ponownie do Zamawiającego o przekazanie szczegółowej analizy przeprowadzonej przez Zamawiającego potwierdzającej fakt, iż oferta Odwołującego faktycznie przewyższa możliwości budżetowe Zamawiającego przeznaczone na realizację przedmiotowego zamówienia, w szczególności mając na względzie, iż część kosztów wynikała będzie z kosztorysów powykonawczych.

W dniu 23 stycznia 2019 r. Odwołujący otrzymał odpowiedź w postaci czterech tabel stanowiących analizę Zamawiającego w zakresie jego możliwości budżetowych oraz kopię Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwołujący podniósł, że zgodnie z przepisami Pzp, Zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje szacowania wartości przedmiotu zamówienia. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (art. 32 ust 1 Pzp).

Zamawiający w dniu 1 października 2018 r. w „Uzasadnieniu wyboru trybu zamówienia zgodnie z Ustawą PZP” określił wartość zamówienia na podstawie rozliczeń kwartalnych zadania z lat 2015 - 2018. na kwotę 19.200.00.00 zł.

W informacji z otwarcia ofert z dnia 8 grudnia 2018 r. Zamawiający wskazał, że realizację zadania zamierza pokryć z taryf za wodę i ścieki, co potwierdził w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r., dodając, że w budżecie Gminy nie przewidziano dodatkowych środków na przedmiotowe zadanie. Powyższą informację Zamawiający potwierdził też w punkcie 11 ust. 2 Protokołu z postępowania przetargowego: *„Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w wysokości 0,00 zł (realizacja zadania zostanie pokryta z taryf za wodę i ścieki)”*.

Odwołujący wskazał, że co do zasady kwota, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, odpowiada szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia, powiększonej o należny podatek VAT, jednak przepisy Pzp pozwalają, by kwota ta odbiegała od tej wartości - zarówno była od niej wyższa, jak i niższa, gdyż winna ona odpowiadać faktycznym możliwościom sfinansowania zamówienia w określonej wysokości.

Odwołujący przedstawił analizę możliwości realizacji przedmiotowego zamówienia publicznego z taryf za wodę i ścieki, wskazując, że z analizy taryf na wodę i ścieki wynika, iż przychody z tego tytułu obejmują rocznie kwotę 8 642 345,00 zł netto, tj. łącznie w całym okresie realizacji zadania - 25 927 035,00 zł netto, a więc kwotę wyższą niż oszacowana wartość przedmiotu zamówienia. Odwołujący, w celu przedstawienia możliwości pokrycia kosztów realizacji zamówienia z przychodów pochodzących z taryf za wodę i ścieki, dokonał podziału na analizę rozliczenia dotyczącą własnej kalkulacji w stosunku do posiadanych dokumentów udostępnionych przez Zamawiającego.

Zdaniem Odwołującego, dokonane przez niego analizy kosztów realizacji zakresu przedmiotowego zadania, z uwzględnieniem odpowiedzi Zamawiającego na pytania wykonawców w toku postępowania oraz przychodów z taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków zatwierdzonych decyzją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 22 maja 2018 r. (nr decyzji GD.RET.070/2.VD/2018.KG) potwierdzają, że cena zaoferowana przez Odwołującego mieści się w kwocie, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia. Odwołujący przedłożył kopię Decyzji GD.RET.070/25fD/2Q18.KC z dnia 22 maja 2018 r. oraz kopię wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z dnia 12 marca 2018 r. Wskazał, iż powyższe potwierdza również przeprowadzona przez Zamawiającego szczegółowa analiza przekazana Odwołującemu w dniu 18 stycznia 2019 r.

Zamawiający na etapie udzielania odpowiedzi na pytania udostępnił wykonawcom wniosek o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, na podstawie którego Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie decyzją znak GD.RET.070./25/D/2018.KC z dnia 22 maja 2018 r. zatwierdziło obecnie obowiązującą taryfę, przy czym okres obowiązywania nowych taryf w znacznej mierze pokrywa się z przewidywanym okresem realizacji przedmiotowego zamówienia. Z uwagi na fakt, iż zmiana struktury sprzedaży wody i ścieków nie ma charakteru skokowego, należy przyjąć strukturę przychodów z taryf za wodę i ścieki określoną zaakceptowanym wnioskiem taryfowym. W ww. wniosku planowana średnioroczna wartość przychodów uzyskiwanych z taryf za wodę i ścieki wynosić będzie (tabela G wniosku taryfowego): 8 642 345 zł.

W związku z powyższym, Odwołujący przyjął wartość środków, jakie Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację przedmiotu zamówienia, w wysokości 8 642 345,00 zł netto, jako przewidywaną średnioroczną wartość

wpływów z tytułu opłat za wodę i ścieki w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków określoną zaakceptowanym i obowiązującym wnioskiem taryfowym.

Zgodnie z wymaganiem SIWZ, Odwołujący podał w ofercie następujące wartości cenowe:

1) Czynniki cenotwórcze na podstawie których będą rozliczane prace usuwania awarii:

a) Stawka roboczogodziny r-g (zł): 29 zł/rbg

b) Zysk, Z (%): 10%

c) Koszty pośrednie, Kp (%): 85 %

d) Koszty zakupu, Kz (%): 20%

2) Oferowana kwota wynagrodzenia miesięcznego za eksploatację sieci, urządzeń i obiektów wodociągowo-kanalizacyjnych (zł):

199 000,00 zł.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z zapisami Rozdziału 12 [Opis sposobu obliczenia ceny] SIWZ:

1. „Cena podana w ofercie powinna być ceną kompletną i jednoznaczną. Winna ona stanowić całkowite wynagrodzenie Wykonawcy za wykonanie obowiązków umownych w pełnym zakresie - obejmować łączną wycenę wszystkich elementów przedmiotu zamówienia, wskazanych w niniejszym SIWZ.

2. Podstawą do określenia ceny oferty jest zakres obowiązków przedstawiony w opisie przedmiotu zamówienia niniejszej SIWZ.

3. Cena podana w ofercie musi uwzględniać wszelkie zobowiązania związane z realizacją przedmiotu zamówienia, wynikające z niniejszej SIWZ, w tym musi zawierać wszelkie koszty związane z wykonaniem wszelkich prac, robót remontowych oraz dostaw. a także obejmować wszystkie koszty jakie poniesie Wykonawca z tytułu należytej oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji przedmiotu zamówienia.”

Zamawiający, odpowiedział na pytanie nr 1 z dnia 21 listopada 2018 r. jednoznacznie określił, iż cena, którą należy podać w formularzu ofertowym powinna obejmować wszystkie koszty niezbędne do wykonywania obowiązków zawartych w § 3 wzoru umowy, przy uwzględnieniu § 7 -12 wzoru umowy. W konsekwencji, przywołany w odpowiedzi z dnia 21 listopada 2018 r. §3 wzoru umowy obejmuje bardzo szeroki katalog ogólnych obowiązków wykonawcy zamówienia.

Ponadto, Zamawiający w treści SIWZ - Rozdział 3 [Opis przedmiotu zamówienia] wskazał, że *Wykonawca zobowiązany będzie do uiszczenia podatku od nieruchomości według stawek określonych w Uchwale Rady Gminy Tczew w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.* Powyższe zostało wielokrotnie potwierdzone przez Zamawiającego w odpowiedziach na pytania wykonawców, m.in. odpowiedź z dnia 21 listopada 2018 r. na pytania nr 70 i 71. Koszt podatku od nieruchomości jest to kwota ok. 68,000,00 zł rocznie, czyli ok. 5.700.00 zł miesięcznie.

Odwołujący oświadczył, że zaoferowana przez niego cena podana w formularzu oferty zawiera wszystkie koszty niezbędne do wykonywania obowiązków zawartych w §3 wzoru umowy, przy uwzględnieniu § 7 -12 wzoru umowy oraz inne zgodnie z SIWZ. Odwołujący przedstawił w zakresie wynagrodzenia miesięcznego:

-średnioroczną wartość środków pozyskiwanych z taryf za wodę i ścieki przeznaczoną na realizację zadania: 8 642 345,00 zł,

-średnioroczną wartość wynagrodzenia za eksploatację sieci, urządzeń i obiektów wodociągowo-kanalizacyjnych [zgodnie z ofertą Odwołującego]: 2 388 000,00 zł [12 miesięcy x 199 000 zł),

wskazując na różnicę: 6 254 345 zł (rocznie), przy czym wykazana różnica stanowi budżet na pokrycie pozostałych nie ujętych w wynagrodzeniu miesięcznym kosztów realizacji zadania, zgodnie z przepisami prawa i SIWZ.

W zakresie kosztów awarii Odwołujący wyjaśnił, że dotychczasowe, wskazane w kalkulacji Zamawiającego średnioroczne koszty usuwania awarii sieci i urządzeń wod-kan wynosiły za okres 2015 - 2018: 2.112,934,00 zł. Wskazał, że wartości czynników cenotwórczych dotychczas rozliczanych awarii oraz czynników cenotwórczych zaoferowanych przez Odwołującego różnią się. Pomimo jednak różnicy w stawkach, Odwołujący oświadczył, że nie tylko nie przewiduje wzrostu całkowitych kosztów usuwania awarii w okresie realizacji przedmiotu zamówienia, ale przewiduje ich zmniejszenie, co wiąże się bezpośrednio ze standardem obsługi infrastruktury, w szczególności bieżącej eksploatacji sieci, na które do tej pory były przeznaczane środki, które w żaden sposób nie pokrywały rzeczywistych kosztów z tym związanych, a koszty usuwania awarii w sztuczny sposób były zawyżane celem utrzymania funkcjonowania dotychczasowego wykonawcy (dane za okres III kw. 2015 - II kw. 2018):

-średniomiesięczna wartość wynagrodzenia miesięcznego: 24 100,00 zł,

-średniomiesięczne koszty usuwania awarii: 191 138,00 zł,

Koszty zatem usuwania awarii (dotychczasowe) są niemal 8-mio krotnie wyższe (7,93) niż koszty bieżącej eksploatacji systemu.

Zdaniem Odwołującego, taka struktura finansowa realizacji usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków jest nienaturalna i niespotykana w praktyce wśród przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Jednocześnie wskazał, że z racji braku odpowiedniego zaangażowania w bieżącą obsługę,

infrastruktura podlega przedwczesnemu niszczeniu i jest bardziej podatna na występowanie awarii. Przekłada się to bezpośrednio na obecny zły stan infrastruktury stwierdzony przez Odwołującego podczas odbytej wizji lokalnej i zawyżoną liczbę występujących awarii.

Odwołujący przedstawił kalkulację przewidywanych kosztów usuwania awarii w okresie trwania zamówienia, gdzie Zamawiający, jako przewidywane wartości usuwanych awarii, przyjął wartości z rozliczeń kwartalnych pomiędzy dotychczasowym wykonawcą, a Zamawiającym z okresu jednego roku: od października 2017 r. do września 2018 r. w wysokości:

- robocizna: 438 212, 35 zł/rok
- liczba roboczogodzin: 51 483, 39
- materiał: 334 777, 66 zł
- sprzęt: 513 727,96 zł
- łączny koszt usunięcia awarii: 2 112 934,67 zł

Z danych otrzymanych od Zamawiającego wynika średnia ilość awarii w roku na poziomie 848.

Odwołujący wskazał, że powyższa liczba awarii jest liczbą większą niż wynika to z praktyki i doświadczenia Odwołującego, bowiem Odwołujący eksploatuje obecnie dwie bezpośrednio sąsiadujące ze sobą gminy wiejskie, tj. Suchy Dąb oraz Cedry Wielkie, z których ta pierwsza bezpośrednio sąsiaduje z gminą Tczew, przy czym łączna liczba ludności eksploatowanych przez Odwołującego gmin wynosi ok. 11 100 mieszkańców, a liczba ludności gminy Tczew wynosi ok. 14 100 mieszkańców. Ww. gminy są gminami wiejskimi, położonymi w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich (Gdańsk, Tczew). Specyfika eksploatacji obu gmin jest więc porównywalna, a Odwołujący posiada niezbędne doświadczenie i zna specyfikę eksploatacji tego typu sieci i obiektów.

Analiza otrzymanych od Zamawiającego danych, gdzie:

- średni prognozowany koszt usunięcia pojedynczej awarii wynosi 2 491,66 zł,
- średnia prognozowana liczba roboczogodzin przeznaczona na usunięcie pojedynczej awarii wynosi: 60,7 rbg,
- średnia wartość użycia sprzętu na usunięcie pojedynczej awarii wynosi: 605,61 zł,
- dzienna liczba godzin przeznaczona na usuwanie awarii wynosi ~ 141 godzin,
- dzienna ilość awarii wynosi średnio 2,3 szt.,

wskazuje, zdaniem Odwołującego, na przeszacowanie i absurdalność wskazanego prognozowanego zaangażowania na usuwanie awarii. Zrozumiałe jest, że z uwagi na niejednorodny i okazjonalny charakter występowania awarii, wykonawca winien przewidzieć w cenie oferty zabezpieczenie kosztów utrzymania odpowiednich, będących w gotowości do interwencji zasobów ludzkich, stąd oferowana cena roboczogodziny powinna uwzględniać pokrycie kosztów pracowników na czas przerw pomiędzy występowaniem awarii. W przypadku zaś, w którym oferowana cena roboczogodziny (zgodnie z analizą przyjętych przez Zamawiającego wskaźników cenotwórczych dotychczasowego wykonawcy) nie osiąga nawet wartości minimalnego wynagrodzenia za pracę za lata, w jakich była świadczona, to uznać należy, iż doszło z dużym prawdopodobieństwem do zawyżenia przez dotychczasowego wykonawcę ilości zaangażowania czasowego celem pokrycia kosztów pracowników.

Odwołujący dodatkowo przedstawił analizę typowych kosztorysów dla usuwania awarii sporządzonych na podstawie obmiarów KNR, co potwierdza powyżej opisane okoliczności i w konsekwencji stanowi podstawę do stwierdzenia, że Zamawiający błędnie oszacował średnią ilość roboczogodzin przeznaczoną na usunięcie pojedynczej awarii. Czas ten według kosztorysów sporządzonych na podstawie obmiarów KNR wynosi ok. 6.6 rbg, a nie jak to wskazuje Zamawiający - 60.7 rbg.

Zakładając nawet, że przyjęty średni czas roboczogodziny będzie dwukrotnie wyższy niż wynika to z wyliczeń Odwołującego sporządzonych na podstawie KNR, to prognozowany średnioroczny koszt roboczogodziny w okresie realizacji zamówienia będzie wynosił: 660 380,12 zł.

W zakresie kosztów sprzętu Odwołujący podniósł, że wątpliwości budzi ocena przez Zamawiającego wysokości planowanych kosztów, ponieważ również w tym przypadku Zamawiający prognozuje wartość prac sprzętu na podstawie bezpośredniego przełożenia wykonania realizacji zadania przez dotychczasowego wykonawcę z okresu październik 2017 r. - wrzesień 2018 r., przyjmując wartość sprzętu bez narzutów w kwocie 513 727,96 zł. Wartość miesięczna sprzętu bez żadnych narzutów przeznaczona do usuwania awarii wynosi więc 42 810,66 zł netto, a po doliczeniu narzutów - 87 119,70 zł netto. Obie te wartości są wartościami niewspółmiernie wysokimi do wielkości infrastruktury wod-kan. w gminie Zamawiającego.

Odwołujący wskazał, iż zgodnie z postanowieniami wzoru umowy §7 ust. 1 pkt 2, wynagrodzenie za usunięcie poszczególnych awarii rozliczane będzie na podstawie kosztorysów KNR, a praca sprzętu będzie rozliczana na podstawie stawek nie wyższych niż średnie zamieszczone w wydawnictwie SEKOCENBUD dla tego regionu (pomorskie) w kwartale poprzedzającym wystąpienie awarii. Dokonując rozliczenia robót według określonych umową maksymalnych stawek SEKOCENBUD dla woj. pomorskiego, przy uwzględnieniu zawyżonej średniej wartości pracy

sprzętu (pominięto najtańszy sprzęt) należałoby stwierdzić, że:

-dzienna średnia wartość pracy sprzętu bez narzutów netto wynosi 1 407,44 zł,

-dzienna średnia wartość pracy sprzętu z narzutami netto wynosi 2 864,21 zł,

Z analizy średnich cen jednostkowych sprzętu i przedstawionych przez Zamawiającego danych (przyjęcie wysokiej ilości awarii - 848) pokazują zawyżenie prognozowanej w okresie realizacji zamówienia całkowitej wartości sprzętu:

-średni czas pracy sprzętu dla usunięcia pojedynczej awarii wynosi 7,9h (cały dzień roboczy).

-średni dzienny czas pracy sprzętu przeznaczonego do usuwania awarii wynosi 18,3 h.

Odwołujący podkreślił, że do wyliczenia średniego czasu pracy sprzętu na usunięcie pojedynczej awarii przyjęto przedstawioną przez Zamawiającego łączną średnioroczną ilość awarii na sieci i urządzeniach wod-kan w ilości 848 szt. Natomiast rzeczywista ilość awarii, w której sprzęt jest używany jest zdecydowanie mniejsza, więc rzeczywisty czas pracy sprzętu dla usunięcia pojedynczej awarii jest jeszcze wyższy niż to wskazano powyżej.

Analiza typowych kosztorysów dla usuwania awarii sporządzonych na podstawie obmiarów KNR wskazuje, że Zamawiający błędnie oszacował średni czas pracy sprzętu przeznaczony na usunięcie pojedynczej awarii, który według kosztorysów sporządzonych na podstawie obmiarów KNR wynosi ok. 2,72 godziny.

Zakładając nawet, że przyjęty średni czas pracy sprzętu będzie dwukrotnie wyższy niż wynika to z wyliczeń Odwołującego sporządzonych na podstawie KNR, to prognozowany średnioroczny koszt pracy sprzętu w okresie realizacji zamówienia wyniesie: 720153,82 zł.

W odniesieniu do kosztów materiału, Odwołujący wskazał, że wartość materiałów zużywanych do usuwania awarii została określona przez Zamawiającego na poziomie wykonania z okresu październik 2017 - wrzesień 2018 i wynosi 334 777,6 zł/rok (wartość bez narzutów), której rzetelności z uwagi na brak szczegółowych kosztorysów Odwołujący nie jest w stanie zweryfikować i do celów kalkulacji przewidywanych łącznych kosztów awarii przyjął prognozowaną przez Zamawiającego wartość.

Podsumowując, łączne średnioroczne koszty usuwania awarii w okresie trwania realizacji zamówienia publicznego według szacunków Odwołującego będą niższe niż wskazane w tabeli poniżej:

Wartość robocizny	324 511,11 zł
Wartość robocizny z narzutami	660 380,12 zł
Wartość materiału	334 777,66 zł
Wartość materiałów z narzutami	401 733,19 zł
Wartość sprzętu	353 883,94 zł
Wartość sprzętu z narzutami i zyskiem	720 153,82 zł
Łącznie awarie bez narzutów	1 013 172,71 zł
Łącznie awarie z narzutami	1 782 267,12 zł

Biorąc pod uwagę treści postanowień umowy oraz przewidziany przez Zamawiającego sposób rozliczeń kwartalnych, Odwołujący jako koszt realizacji zamówienia przyjął całkowity koszt prowadzonej działalności wykazywany w cyklicznych rozliczeniach kwartalnych, jako wynagrodzenie wykonawcy i pozostałe koszty eksploatacyjne poniesione przez wykonawcę w ramach realizacji zadania.

W obecnej chwili czynnikami dającymi się w dużej mierze przewidzieć, są koszty zestawione w tabeli poniżej:

Przewidywane średnioroczne koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia:	
Wynagrodzenie wykonawcy - cena ofertowa Odwołującego	2 388 000 zł
Opłaty za usługi wodne (tabela C wniosku taryfowego)	30 112 zł
Koszty zakupionej wody (tabela C wniosku taryfowego)	791 333 zł
Koszty odprowadzania ścieków do urządzeń niebędących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (tabela C wniosku taryfowego)	2 288 333 zł
Energia elektryczna (tabela D wniosku taryfowego)	931 333 zł
Należności nieregularne (tabela D wniosku taryfowego)	29 667 zł
Pozostałe koszty eksploatacji nie wchodzące w zakres usuwania awarii lub nie wymienione powyżej (na podstawie rozliczeń kwartalnych dotychczasowego Wykonawcy za okres 111 kw, 2015-11 kw. 2018):	123 846 zł

SUMA:	6 582 624 zł
-------	--------------

Odwołujący podkreślił, iż wartość powyższych kosztów wiąże się bezpośrednio ze sposobem utrzymania systemu i działalnością wykonawcy. Stwierdzony zaś podczas wizji lokalnej przez Odwołującego zły stan infrastruktury przekłada się bezpośrednio na kluczowe elementy kosztowo-twórcze realizacji zamówienia.

Nadto, w udzielonych przez Zamawiającego odpowiedziach na pytania został przedstawiony wskaźnik procentowy sprzedanej wody wynoszący (odpowiedzi na pytania nr 69 z dnia 30.11.2018 r.) od 69,11% do 69,96% utrzymujący się w okresie od I kw. 2015 do II kw. 2018 r., który bezpośrednio obrazuje ilość strat wody w sieci. Wykazywanie prawie niezmiennego wskaźnika strat wody przez okres 3,5 roku jest w rzeczywistości niemożliwe do osiągnięcia, a nawet przyjmując, iż wskaźnik ten jest prawdziwy, to podejmowane działania dotychczasowego wykonawcy, mające na celu jego zmniejszenie, mają charakter nieefektywny, co potwierdza zbyt małe zaangażowanie środków w działania eksploatacyjne, a to bezpośrednio przekłada się na jakość obsługi, efektywność wykorzystania urządzeń i ponoszone łączne koszty. Analizując możliwości techniczne i zastany stan infrastruktury, można stwierdzić, że przy przedstawionym przez Odwołującego zaangażowaniu kosztowym w bieżącą eksploatację, koszty obsługi, o których mowa powyżej zostaną ograniczone.

Podsumowując zestawienie całkowitych przychodów i kosztów, Odwołujący wskazał, że planowane średnioroczne przychody wynoszą: 8 642 345 zł, planowane średnioroczne koszty (bez awarii) wynoszą: 6 582 624 zł. Różnica tych kosztów wynosi: 2 059 720 zł i pozostaje na pokrycie kosztów usuwania awarii. Wykazane przez Odwołującego (z uwzględnieniem zapasów finansowych) prognozowane średnioroczne koszty usuwania awarii wynoszą 1 782 267,12 zł.

Z bezpośredniego porównania wynika, że wartość rezerwy finansowej wynikającej z różnicy kosztów realizacji zamówienia i przychodów otrzymywanych z taryf jest wystarczająca na pokrycie kosztów usuwania awarii w okresie realizacji zamówienia. Dodatkowo, biorąc pod uwagę przewidywane korzyści związane z poprawą jakości funkcjonowania systemu, po zwiększeniu nakładów finansowych na bieżącą eksploatację urządzeń przewiduje powstanie dodatkowej nadwyżki finansowej na realizację prowadzonej działalności.

Odwołujący wyjaśnił, że przeanalizował również możliwość realizacji przedmiotu zamówienia, wychodząc z założeń budżetowych oraz struktury dotychczas ponoszonych przez Zamawiającego kosztów, przeliczając je na średnie czasy roboczegodziny i sprzętu. Tak wykonana analiza wykazuje prognozowaną jednostkową czasochłonność realizacji prac i pozwala ocenić realną możliwość ich wykonania. Podstawą ww. analizy są przewidywane średnioroczne koszty realizacji zamówienia, z wyłączeniem kosztów awarii. Wykazywane przez Odwołującego i Zamawiającego w tym zakresie koszty, w całkowitym podsumowaniu są ze sobą zbieżne: 6 582 624 zł / 6 452 411 zł.

Z racji zbieżności sumy przewidywanych kosztów, do dalszej analizy przyjęto średnią wartość kosztów z obu wartości, tj.: 6 517 518 zł. Zestawiając powyższą wartość z planowanymi przychodami otrzymujemy kwotę przewidzianą na pokrycie kosztów usuwania awarii: planowane średnioroczne przychody - 8 642 345 zł oraz planowane średnioroczne koszty (bez awarii): 6 517 518 zł. Różnica (max. awarii): 2 124 827 zł. Powyższą kwotę rozłożono na czynniki kosztowo-twórcze: robociznę, materiały i sprzęt, według obecnej struktury kosztów prowadzonej działalności. Założenia wspólne: średnia liczba awarii w roku: 848, średnia wartość roboczegodziny pracy sprzętu przy usuwaniu awarii netto: 76,77 zł/rbg.

Z analizy Odwołującego wynika, że 60,77 roboczegodzin pracy ludzi oraz 7,89 godzin przeznaczonych na usunięcie pojedynczej awarii zdecydowanie zawyża nakłady pracy (roboczegodzina pracy ludzi) na usunięcie awarii - średni jednostkowy nakład pracy wymagany na usunięcie pojedynczej awarii wymaga zaangażowania czasu pracy dwóch pracowników w 3,75 dnia (8h czas pracy) z wykorzystaniem pracy sprzętu przez 8 godzin. Na podstawie zestawienia obrazującego strukturę ponoszonych kosztów na usuwanie awarii obliczono udział procentowy robocizny/sprzętu, który wynosi 85,30 %. Następnie Odwołujący dokonał wyliczenia prognozowanej kwoty rocznej, jaka może być przeznaczona na pokrycie kosztów roboczegodziny i pracy sprzętu, z uwzględnieniem szacowanej przez Zamawiającego wartości materiałów, tj.: 1 723 093,67 zł.

Odwołujący dokonał też obliczeń wartości robocizny i sprzętu, uwzględniając procentowy stosunek wartości robocizny/sprzętu oraz ustalił szacowaną ilość roboczegodzin na usunięcie pojedynczej awarii z uwzględnieniem stawek cenowych podanych w jego ofercie.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że średni jednostkowy nakład pracy wymagany na usunięcie pojedynczej awarii wymaga zaangażowania czasu pracy dwóch pracowników w ciągu jednego dnia (8 godzin pracy) z wykorzystaniem pracy sprzętu przez 7 godzin.

Przedstawiona analiza porównawcza wprost wskazuje, że zaoferowane przez Odwołującego stawki i ceny mieszczą się w założeniach budżetowych Zamawiającego, a zaoferowana wartość oferty może być w całości sfinansowana z taryf za wodę i ścieki.

Odwołujący podniósł, że Zamawiający nie ma podstaw prawnych dla unieważnienia przedmiotowego postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp z uwagi na fakt, iż cena oferty Odwołującego mieści się w kwocie, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację przedmiotowego zamówienia publicznego, przywołując orzecznictwo KIO.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania od Odwołującego.

Zamawiający nie zgodził się z zarzutami odwołania. Wyjaśnił, że oszacował wartość przedmiotu zamówienia na kwotę 19 200 000 zł. netto, następnie doprecyzowując, iż realizację całości zadania zamierza pokryć z taryf za wodę i ścieki. Decyzją z dnia 22 maja 2018 roku Dyrektor Regionalnego Zarządu gospodarki Wodnej w Gdańsku zatwierdził taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków na okres 3 lat, tj. od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 r. Szacowany przychód z tak ustalonych taryf wynosić ma średniorocznie 6 475 729, 21 złotych.

Tymczasem, zgodnie z ofertą Odwołującego, średnioroczny koszt (uwzględniający także wydatki związane z usunięciem awarii) wynosić ma 10 937 873, 21 złotych.

Powyższe implikuje wniosek, że wynagrodzenie Odwołującego przekracza nie tylko przychód osiągany z taryf, ale także przyjętą przez Zamawiającego wartość zamówienia. Irrelevantny jest przy tym fakt, iż z obliczeń Odwołującego wynika jakoby przychód z taryf wynosić miał 8 642 345,00 zł, albowiem nawet gdyby przyjąć za zasadną kwotę wskazaną przez Odwołującego, to jednak wciąż nie byłaby ona wystarczająca na pokrycie jego wynagrodzenia.

Zamawiający wyjaśnił, że przyczyną rozbieżności jest to, że Odwołujący bezpodstawnie przyjął, że przychód Gminy Tczew, osiągany z tytułu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zawiera w sobie także sumę udzielonej przez gminę dopłaty, tj. 13,32 zł. zamiast 6,32 zł, tytułem ceny za odprowadzanie ścieków. Takie szacunki są sprzeczne z zasadami ekonomii, jak i logiki, bowiem trudno uznać za przychód gminy kwotę, którą gmina wcześniej sama wydatkowała na ten cel z budżetu. Z tego też względu zasadne jest przyjęcie za punkt wyjścia kwoty w wysokości 6 475 729,21 zł, (tj. rzeczywiście osiągniętego przychodu).

Nie ulega wątpliwości, iż gdyby przyjąć, że gmina obowiązana byłaby płacić Odwołującemu wyłącznie wynagrodzenie podstawowe w kwocie 2.388 000 zł, to nie doszłoby do aktualizacji przepisu art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, jednak zasadniczą część kosztów zamawiającego stanowią wydatki nieujęte w podstawowym wynagrodzeniu, a niezbędne dla zachowania ciągłości zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, takie jak koszty usuwania awarii. Zamawiający wskazał, że w przypadku zawarcia umowy z Odwołującym średniorocznie koszty wyniosłyby 10 937 873,21 zł., na które to składałyby się odpowiednio:

1. 485 461,83 zł. tytułem kosztów awarii
2. 183 194,85 zł. tytułem innych kosztów związanych z eksploatacją
3. 2 388 000,00 zł. tytułem wynagrodzenia podstawowego
4. 1 051 351,80 zł. tytułem energii elektrycznej
5. 495 943,58 zł. tytułem kosztów zakupu wody ze ZWIK
6. 2 321 921,15 zł. tytułem kosztów zrzutu ścieków do ZWIK
7. 12 000, 00 zł. tytułem czynszu dzierżawy

Chybione jest przy tym twierdzenie Odwołującego, jakoby liczba awarii w Gminie Tczew była większa niż to wynika z praktyki Odwołującego, a tym samym jakoby ponoszone na awarie koszty były przez Zamawiającego i obecnego wykonawcę zawyżane. Odwołujący nie przedstawił bowiem żadnych dowodów na poparcie powyższych twierdzeń, opierając swoje stanowisko wyłącznie na domniemaniach. Udostępnione przez Zamawiającego dane dotyczące liczby awarii są zaś - w odróżnieniu od statystyk Odwołującego- miarodajne, albowiem oparte na danych dotyczących rzeczywistych awarii w Gminie Tczew, są odpowiednio udokumentowane i upublicznione. Zamawiający podniósł, że Gmina Tczew ma o wiele większą infrastrukturę wodno-kanalizacyjną niż Gmina Cedry Wielkie i Gmina Suchy Dąb, dysponuje także przestarzałą - w większości azbestową instalacją- co wydaje się stanowić główny czynnik decydujący o takiej, a nie innej liczbie awarii. Odwołujący ma tego świadomość, o czym świadczy zawarte w odwołaniu sformułowanie „Stwierdzony zaś podczas wizji lokalnej przez Odwołującego zły stan infrastruktury przekłada się bezpośrednio na kluczowe elementy kosztotwórcze [..]”.

Uzasadnione wątpliwości budzi także fakt kwestionowania przez Odwołującego pozostałych aspektów składających się na koszt usuwania awarii, takich jak liczba pracowników czy potrzebnych do usunięcia awarii roboczogodzin, które to dane Zamawiający przyjął biorąc za podstawę dotychczasowe lata (gmina od dziesiątek lat nieprzerwanie zapewnia zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków). Zamawiający podniósł, że nad możliwością zmniejszenia liczby awarii Gmina Tczew pracuje od lat, dotychczas bezskutecznie. Wynagrodzenie Odwołującego z tytułu usunięcia awarii będzie ustalone w oparciu o wskazane w ofercie czynniki cenotwórcze, a te w sposób jednoznaczny wskazują, że koszt usunięcia awarii przez Odwołującego wyniesie średniorocznie 4 485 461,83 zł.

Brak jest podstaw do przyjęcia, że koszt ten mógłby być mniejszy, albowiem abstrahując od zastosowanych przez Odwołującego stawek - pozostałe czynniki, takie jak liczba pracowników potrzebnych do usunięcia awarii, czy czas ich pracy Zamawiający prawidłowo oszacował biorąc za podstawę wyliczenia statystyki z ubiegłych lat. To samo dotyczy pozostałych kosztów takich jak: koszt sprzętu, czy materiałów.

Zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia - co niewątpliwie, w świetle wyżej wskazanych okoliczności, miało miejsce na gruncie niniejszego postępowania. Gmina Tczew nie może zwiększyć tej kwoty do ceny najkorzystniejszej oferty, tak poprzez zastosowanie dopłat, jak i obciążenie tą kwotą mieszkańców. Uchwałą Rady Gminy Tczew z dnia 27 czerwca 2018 r. ustalone zostały dopłaty do taryfy za odprowadzanie ścieków w wysokości 7 zł. Kwota ta została już zabezpieczona w budżecie gminy i nie jest aktualnie możliwe jej zwiększenie.

Odrębną kwestią pozostaje przy tym fakt, że gmina ma szereg zadań własnych, które realizowane są z jej budżetu. Dyscyplina finansów publicznych nakazuje więc rozsądne gospodarowanie, które z całą pewnością nie może polegać na zawieraniu umów z podmiotami, które oferują ceny znacznie przewyższające pierwotne założenia budżetowe. Nie jest także możliwe przesunięcie tego obowiązku na mieszkańców, którzy już w czerwcu bieżącego roku poznali obowiązujące w gminie taryfy. Nagłe zwiększenie opłat byłoby więc korzystne dla Odwołującego, ale sprzeczne z interesem publicznym, rozumianym jako interes wszystkich mieszkańców i przedsiębiorców działających na terenie Gminy Tczew.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisu art. 7 ust. 1 Pzp Zamawiający zauważył, że Odwołujący nie poparł ww. twierdzenia żadnymi dowodami.

Wykonawca ENERGOAGVA s.c. z siedzibą w Tczewie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego w niniejszej sprawie po stronie Zamawiającego. Przystępujący wyjaśnił, że posiada interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje. Interes ten polega przede wszystkim na tym, iż obecnie, na podstawie wiążącej strony umowy, to właśnie przystępujący świadczy dla zamawiającego usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a także usługi dotyczące eksploatacji, konserwacji, utrzymania oraz usuwania awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacji położonych na terenie Gminy Tczew. Tym samym, zaskarżona czynność unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, istotnie wpływa na sytuację prawną Przystępującego. W szczególności wynik niniejszej sprawy wpływać będzie na okres, w jakim Przystępujący będzie świadczył usługi na rzecz Zamawiającego. W konsekwencji przyjęć należy, iż niniejsze postępowanie i jego rozstrzygnięcie w oczywisty sposób wpływa na sferę praw i obowiązków Przystępującego.

Ponadto, Przystępujący uczestniczył w niniejszym przetargu. Unieważnienie tego postępowania i ogłoszenie nowego pozwoli Przystępującemu ponownie przystąpić do przetargu i w konsekwencji będzie on miał kolejną szansę przedstawienia oferty, która ponownie może okazać się ofertą najkorzystniejszą. Zatem, wynik niniejszego postępowania będzie w sposób bezpośredni wpływał na sytuację prawną i ekonomiczną Przystępującego. Interes prawny Przystępującego przejawia się także w fakcie, iż w treści odwołania zawarte są dane i informacje niezgodne z rzeczywistością, których sprostowanie i wyjaśnienie jest konieczne, co może uczynić tylko Przystępujący.

Przystępujący nie podzielił stanowiska zaprezentowanego w odwołaniu i wniósł o oddalenie odwołania. Przystępujący zaprzeczył wszystkim twierdzeniom Odwołującego. W ocenie Przystępującego, zgłoszone w odwołaniu zarzuty są bezzasadne i nie znajdują odzwierciedla w rzeczywistości.

Zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 Pzp nie został szczegółowo rozwinięty w uzasadnieniu odwołania, nie poparty dowodami i stanowi jedynie subiektywne poczucie Odwołującego, niemające odzwierciedlenia w rzeczywistości. Niezasadny jest także drugi zarzut dotyczący naruszenia art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp.

Przystępujący podkreślił, że decyzja Zamawiającego o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 16 stycznia 2019 r. była w pełni słuszna, gdyż oferta Odwołującego przewyższa możliwości budżetowe Zamawiającego. Wszystkie twierdzenia Odwołującego oparte są na błędnym założeniu — przyjętej błędnie stawki taryfowej za wodę i ścieki, gdyż Odwołujący niewłaściwie przyjął stawkę taryfową w wysokości 13,32zł.

Zgodnie z treścią uchwały nr XLVIII/364/2018 Rady Gminy Tczew z 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dopłat do cen wody i ścieków obowiązujących taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków, cena płacona przez dostarczającego ścieki wynosi 6,32zł za m³. Odwołujący błędnie przyjął stawkę 13,32zł, doliczając bezprawnie do ww. ceny za 1 m³ dodatkową dopłatę od gminy, podczas gdy wskazana dopłata nie jest przekazywana dla wykonawcy jako wynagrodzenia za na realizację przedmiotowego zamówienia, a jest przeznaczona przez Gminę Tczew z budżetu na realizację inwestycji związanych z infrastrukturą wodno-kanalizacyjną. Tym samym rzeczywiste przychody wykonawcy winny być pomniejszone o stosowaną kwotę wynikającą z dopłaty, a nie powiększone, jak to

uczynił Odwołujący. Pomimo faktu, że Odwołujący słusznie wskazał, iż realizacja zadania zostanie pokryta z taryf za wodę i ścieki, to błędnie jednak przyjął wysokość ww. taryf.

Zdaniem Przystępującego, właściwe wyliczenia wartości przychodów wykonawcy w oparciu o zatwierdzone taryfy dla Gminy Tczew wynoszą w okresie 3 lat - 25.927.034 zł, a średniorocznie - 8.642.345 zł. Koszty awarii wyniosą: 1.782.267,12 zł, a koszty średnioroczne łącznie wyniosą: 8.364.891,12 zł. W tej sytuacji koszty oszacowane przez Odwołującego przewyższają przychody o 1.774.246,12 zł. Obliczona kwota musiałaby być potrącona z budżetu Gminy.

Błędne są także wyliczenia Odwołującego dotyczące awarii. Według obliczeń Gminy Tczew (Tabela 1.3) przesłanych Odwołującemu dnia 23 stycznia 2019 r., koszty awarii wyliczone przy zastosowaniu wskaźników Odwołującego wyniosą średniorocznie 4.485.461,83 zł, a więc przewyższają o 2.703.194,71 zł obliczenia Odwołującego oraz o 4.476.440,83 zł rzeczywiste przychody.

Odwołujący sugeruje, że specyfika eksploatacji Gminy Tczew, a więc również ilość awarii, powinna być podobna do gmin, w których Odwołujący jest eksploatatorem, czyli w Gminie Cedry Wielkie oraz Gminie Suchy Dąb. Zdaniem Przystępującego, specyfika eksploatacji uzależniona jest od wielu innych czynników, o których Odwołujący z niewiadomych powodów nie wspomina, takich jak: długość i wiek sieci wodociągowej, kanalizacyjnej grawitacyjnej i tłocznej, materiały z których wykonane są rurociągi, ilości przepompowni, tłocznii oraz oczyszczalni ścieków, ilości Stacji Uzdatniania Wody oraz stacji podnoszenia ciśnienia.

Na podstawie danych z załącznika do SIWZ o nr IR.271 .N. 18.2018 wydanych przez Gminę Tczew z dnia 04.10.2018 oraz danych wynikających z załącznika do SIWZ — Opis przedmiotu zamówienia w ramach inwestycji wydanych przez Gminę Cedry Wielkie o nr ZP.271.12.2016 z dnia 09.11.2016 oraz z materiałów informacyjnych dla podmiotów zainteresowanych wydanych przez Gminę Suchy Dąb o nr GK.7031.2.2013 z dnia 16.12.2013 r., infrastruktura wodno-kanalizacyjna jest podobna tylko co do długości sieci wodociągowej oraz ilości oczyszczalni ścieków. We wszystkich pozostałych przypadkach ilości i długości infrastruktury wodno-kanalizacyjnej są co najmniej dwukrotnie większe dla Gminy Tczew i są dalekie od podobnych.

Ponadto, istotnym pominięciem przez Odwołującego w argumentacji niskiego wskaźnika produkcji wody, jest nieuwzględnienie strat wody podczas płukania filtrów wody w Stacjach Uzdatniania Wody, co jest rutynową i konieczną czynnością mającą na celu uzyskanie dobrych parametrów wody.

Odwołujący, w sposób subiektywny sugeruje, że stan infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej jest zły z powodu zaniedbań eksploatatora (przystępującego). Nie jest on instytucją uprawnioną do wydawania opinii o stanie technicznym infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, która jest Urząd Dozoru Technicznego oraz Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna. Organizacje te dokonują stałych przeglądów technicznych infrastruktury i nie mają zastrzeżeń odnośnie stanu technicznego infrastruktury oraz jakości dostarczanej wody. Dodatkowo, poprawną jakość ścieków potwierdzają badania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Tym samym, wszystkie wymienione organy administracji publicznej potwierdzają poprawny stan infrastruktury i jakość świadczonych usług przez dotychczasowego eksploatatora, jednocześnie obalając tezę o złym stanie technicznym infrastruktury oraz niepoprawnej eksploatacji.

Zdaniem Przystępującego, wybór oferty Odwołującego byłby dla samorządu gminnego i jego mieszkańców niekorzystny, gdyż biorąc pod uwagę zaoferowane przez Odwołującego stawki za roboczogodzinę, wybór jego oferty spowodowałby powstanie konieczności dokonywania przez Gminę stałych dopłat w kwocie ponad 2 miliony rocznie (ponad 6 milionów w trakcie całego okresu trwania umowy), a to implikowałoby albo podwyższenie taryf za wodę i ścieki dla mieszkańców, albo przyjęcie znacznie większych dopłat bezpośrednio z budżetu gminy, co mogłoby spowodować wzrost deficytu w budżecie gminy. Średnia cena podwyżki dla mieszkańca wyniosłaby ok 2 zł za 1m³, co spowodowałoby wzrost cen wody dla odbiorców indywidualnych o ponad 50%, a za odbiór ścieków o 30%.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone na rozprawie przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do art. 179 ust. 1 Pzp.

Wykonawca ENERGOAGVA s.c. skutecznie przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do wymogów art. 185 ust. 2 i 3 Pzp.

Izba nie uwzględniła opozycji wniesionej przez Odwołującego wobec zgłoszonego przystąpienia przez ww. wykonawcę, uznając, że zgodnie z art. 185 ust. 3 Pzp, wykonawca, który przystąpił do postępowania odwoławczego staje się uczestnikiem tego postępowania, jeżeli ma interes w tym, aby odwołanie zostało rozstrzygnięte na korzyść

jednej ze stron.

W niniejszej sprawie wykonawca ENERGOAGVA s.c. wykazał swój interes w rozstrzygnięciu odwołania na korzyść Zamawiającego, jako wykonawca, który aktualnie świadczy usługi będące przedmiotem zamówienia na rzecz Zamawiającego i jest zainteresowany świadczeniem tych usług w okresie – do czasu wyboru oferty najkorzystniejszej, co w przypadku unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nastąpiłoby dopiero w wyniku powtórnie przeprowadzonego postępowania. W ocenie Izby, interes wykonawcy w przystąpieniu należy rozumieć szeroko, w tym - jako interes faktyczny wykonawcy, polegający na możliwości przedłużenia dotychczasowego kontraktu z Zamawiającym. Zauważyć przy tym należy, że w świetle art. 2 pkt 11 Pzp, przez wykonawcę należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny.

W przedmiotowym postępowaniu zostały złożone dwie oferty, w tym oferta wykonawcy ENERGOAGVA s.c. oraz oferta Odwołującego. Oferta wykonawcy ENERGOAGVA s.c., który przez ok 20 ostatnich lat do chwili obecnej wykonuje na rzecz Zamawiającego przedmiot zamówienia, objęty przedmiotowym postępowaniem, została odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 Pzp, tj. z uwagi na zaoferowanie rażąco niskiej ceny lub kosztu w stosunku do przedmiotu zamówienia. Jak wynika z dokumentacji postępowania, ww. wykonawca nie uwzględnił w szczególności w cenie oferty wszystkich kosztów koniecznych do prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami SIWZ. Zamawiający odrzucił tę ofertę w dniu 16 stycznia 2019 r. na skutek uwzględnienia w całości odwołania wniesionego przez Odwołującego, i w konsekwencji - umorzenia przez Krajową Izbę Odwoławczą w dniu 7 stycznia 2019 r. postępowania odwoławczego o sygn. akt KIO 2636/18.

Jak wynika z Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, Zamawiający określił wartość zamówienia na kwotę 19.200.00.00 zł (pkt 2 ust. 3 ww. Protokołu) wskazując, że wartość zamówienia została ustalona w dniu 1 października 2018 r. na podstawie „planowanych kosztów”. Według wyjaśnień Zamawiającego z dnia 18 stycznia 2019 r. „szacowanie wartości zamówienia zostało przeprowadzone na podstawie wyliczeń kwartalnych udostępnionych w trakcie przeprowadzonego zamówienia. W celu określenia wartości zamówienia polegającego na eksploatacji sieci wodno-kanalizacyjnej w okresie od 01.01.2019 r. do dnia 31.12.2021 r. opiera się na wydatkach ponoszonych na eksploatację sieci w okresie ostatnich 3 lat, tj. od III kwartału 2015 r. do II kwartału 2018 r.”

W dniu 8 grudnia 2018 r. w informacji z otwarcia ofert Zamawiający wskazał, że realizację zadania zamierza pokryć „z taryf za wodę i ścieki”, co zostało jednoznacznie potwierdzone w piśmie Zamawiającego z dnia 14 grudnia 2018 r., w którym dodatkowo Zamawiający wskazał, że w budżecie Gminy nie przewidziano dodatkowych środków na przedmiotowe zadanie. Powyższa informacja znajduje także jednoznaczne odzwierciedlenie w punkcie 11 ust 2 Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym Zamawiający wskazał, co następuje: *„Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w wysokości 0,00 zł (realizacja zadania zostanie pokryta z taryf za wodę i ścieki)”*.

Na etapie udzielania odpowiedzi na pytania wykonawców do treści SIWZ Zamawiający udostępnił wykonawcom wniosek o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, na podstawie którego Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie decyzją znak GD.RET.070./25/D/2018.KC z dnia 22 maja 2018 r. zatwierdziło obecnie obowiązujące taryfy, których okres obowiązywania w znacznej mierze pokrywa się z przewidywanym okresem realizacji przedmiotowego zamówienia. W ww. wniosku określono, że planowana średnioroczna wartość przychodów uzyskiwanych z taryf za wodę i ścieki wynosić będzie (tabela G wniosku taryfowego): 8 642 345 zł. Wysokość taryfy za odprowadzane ścieki dla gospodarstw domowych i sfery niematerialnej została zatwierdzona decyzją znak GD.RET.070./25/D/2018.KC z dnia 22 maja 2018 r. na poziomie 13,32 zł/m3.

Zamawiający w Rozdziale 3 SIWZ Opis przedmiotu zamówienia wskazał, że *„Wykonawca zobowiązany będzie do uiszczenia podatku od nieruchomości według stawek określonych w Uchwale Rady Gminy Tczew w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.”* Koszt podatku od nieruchomości stanowi kwotę ok 68,000,00 zł rocznie, czyli ok. 5.700.00 zł miesięcznie.

Zgodnie z postanowieniami Rozdziału 12 SIWZ Opis sposobu obliczenia ceny, Zamawiający postanowił, co następuje:

„1. Cena podana w ofercie powinna być ceną kompletną i jednoznaczną. Winna ona stanowić całkowite wynagrodzenie Wykonawcy za wykonanie obowiązków umownych w pełnym zakresie - obejmować łączną wycenę wszystkich elementów przedmiotu zamówienia, wskazanych w niniejszym SIWZ.

2. Podstawą do określenia ceny oferty jest zakres obowiązków przedstawiony w opisie przedmiotu zamówienia niniejszej SIWZ.

3. Cena podana w ofercie musi uwzględniać wszelkie zobowiązania związane z realizacją przedmiotu zamówienia,

wynikające z niniejszej SIWZ, w tym musi zawierać wszelkie koszty związane z wykonaniem wszelkich prac, robót remontowych oraz dostaw, a także obejmować wszystkie koszty jakie poniesie Wykonawca z tytułu należytej oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji przedmiotu zamówienia.”

W odpowiedzi na pytania wykonawców (pytanie nr 1) z dnia 21 listopada 2018 r. Zamawiający jednoznacznie wymagał, aby cena podana w formularzu ofertowym obejmowała wszystkie koszty niezbędne do wykonywania obowiązków zawartych w § 3 wzoru umowy, przy uwzględnieniu § 7-12 wzoru umowy.

Ponadto, zgodnie z postanowieniami wzoru umowy w §7 ust. 1 pkt 2, wynagrodzenie za usunięcie poszczególnych awarii rozliczane będzie na podstawie kosztorysów KNR, a praca sprzętu będzie rozliczana na podstawie stawek nie wyższych niż średnie zamieszczone w wydawnictwie SEKOCENBUD dla tego regionu (pomorskie) w kwartale poprzedzającym wystąpienie awarii.

Wykonawca, składając ofertę w przedmiotowym postępowaniu, zobowiązany był podać w formularzu ofertowym następujące wartości cenowe:

1) Czynniki cenotwórcze na podstawie, których będą rozliczane prace usuwania awarii:

a) Stawka roboczogodziny r-g (zł)

b) Zysk, Z (%)

c) Koszty pośrednie, Kp (%)

d) Koszty zakupu, Kz (%)

2) Oferowana kwota wynagrodzenia miesięcznego za eksploatację sieci, urządzeń obiektów wodociągowo-kanalizacyjnych (zł).

Odwołujący zaoferował realizację przedmiotu zamówienia ze wskazaniem w formularzu ofertowym wartości poszczególnych elementów oferty, jak poniżej:

1) Czynniki cenotwórcze na podstawie których będą rozliczane prace usuwania awarii:

d) Stawka roboczogodziny r-g (zł): 29 zł/rbg

e) Zysk, Z (%): 10%

f) Koszty pośrednie, Kp (%): 85 %

d) Koszty zakupu, Kz (%): 20%

2) Oferowana kwota wynagrodzenia miesięcznego za eksploatację sieci, urządzeń i obiektów wodociągowo-kanalizacyjnych (zł):

199 000,00 zł.

W informacji o unieważnieniu postępowania z dnia 16 stycznia 2019 r. Zamawiający nie uzasadnił i nie wyjaśnił, na jakim podstawie uznał, że oferta Odwołującego „przewyższa możliwości budżetowe Zamawiającego”. Dopiero na wniosek Odwołującego, Zamawiający w dniu 23 stycznia 2019 r. przedstawił Odwołującemu w formie tabelarycznej analizę w zakresie możliwości sfinansowania zamówienia przez Zamawiającego oraz kopię Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z przedstawionej przez Zamawiającego analizy wynika, że oferta Przystępującego – wykonawcy dotychczas wykonującego przedmiot zamówienia - przekracza kwotę przychodów Zamawiającego uzyskiwaną z opłat ponoszonych przez odbiorców usług w latach 2015-2018 o kwotę 191 986,06 zł natomiast oferta Odwołującego – o kwotę 4 462 144,00 zł.

Zamawiający oraz Przystępujący podnosili na rozprawie, że wbrew twierdzeniom Odwołującego, rzeczywiste przychody wykonawcy realizującego przedmiot zamówienia są pomniejszane o zatwierdzone przez Radę Gminy Tczew kwoty dopłaty w wysokości 7 zł/m³ i będą wynosić średnio rocznie 6 590 645 zł, a nie jak wynika z taryfy – kwotę średnio 8 642 345 zł. Zamawiający i Przystępujący wskazywali, że dopłata nie jest przekazywana dla wykonawcy na realizację zamówienia, a jest przeznaczana przez Gminę Tczew z budżetu na realizację inwestycji związanych z infrastrukturą wodno-kanalizacyjną. Zamawiający powołał się na uchwałę Nr XLVIII/364/2018 Rady Gminy Tczew z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dopłat do cen wody i ścieków obowiązujących taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w której w §1 Rada Gminy ustaliła „dopłatę 1m³ odprowadzanych ścieków dla gospodarstw domowych i sfery niematerialnej do 11 czerwca 2021 roku w wysokości 7,00 zł/m³ netto”. W §2 ww. uchwały przedstawiono w formie tabeli wartość „Cena płacona przez dostarczającego (ścieki)” w wysokości 6,32 zł/m³, „Dopłata” w wysokości 7,00 zł/m³ oraz „Cena taryfowa” w wysokości 13,32 zł/m³. Zgodnie z jednoznaczną treścią postanowienia §3 ww. uchwały, „Dopłata, o której mowa w §2 płacona będzie przez Gminę przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.” Zamawiający złożył także na rozprawie informację z dnia 14 lutego 2019 r. podpisaną przez Wójta Gminy Tczew, że „dopłaty do ścieków w kwocie 7,00 zł/m³ skutkują mniejszą ceną dla mieszkańców - odbiorców usług, co w konsekwencji wpływa na zmniejszenie przychodów z eksploatacji sieci wodno-kanalizacyjnej, które przedsiębiorstwo przekazywałoby gminie w rozliczeniach kwartalnych.”

Biorąc pod uwagę ustalony powyżej stan faktyczny Izba zważyła, jak poniżej.

Potwierdził się zarzut naruszenia przepisów art. 7 ust 1 oraz art 93 ust 1 pkt 4 Pzp w wyniku unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W ocenie Izby, w przedmiotowym postępowaniu nie zaistniała przesłanka, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, uzasadniająca unieważnienie postępowania, co w konsekwencji przesądza o naruszeniu zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasady przejrzystości w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty. Przesłanka unieważnienia postępowania, o której mowa w tym przepisie zachodzi wówczas, gdy cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, uwzględniając możliwość zwiększenia przez zamawiającego kwoty, którą podał przed otwarciem ofert. Z punktu widzenia wykonawcy istotny jest przy tym przepis art. 86 ust. 3 Pzp, który nakłada na zamawiającego obowiązek podania bezpośrednio przed otwarciem ofert kwoty, jaką zamierza on przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

W przedmiotowym postępowaniu, wbrew brzmieniu art. 86 ust. 3 Pzp, Zamawiający przed otwarciem ofert nie podał w sposób jednoznaczny kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Wartość powyższa została natomiast określona przez Zamawiającego w sposób opisowy. Zamawiający poinformował, że pokryje realizację zamówienia „z taryf za wodę i ścieki”. De facto określił zatem wysokość maksymalną środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia, którą należy obliczyć w oparciu o obowiązujące w gminie taryfy zatwierdzone decyzją z dnia 22 maja 2018 r. znak GD.RET.070/25/D/2018.KC Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w sprawie zatwierdzenia taryf dla Gminy Tczew. Nie wskazując ściśle określonej wartości, Zamawiający dopuścił możliwość sfinansowania zamówienia do wysokości środków odpowiadających wartości zatwierdzonych na dany okres taryf za wodę i ścieki. Wysokość tak określonej kwoty w skali roku została potwierdzona w zaświadczeniu z dnia 14 grudnia 2018 r. wydanym przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, z uwzględnieniem okresu realizacji zamówienia (2019-2021), przedłożonym przez Odwołującego na rozprawie.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem Zamawiającego, że kwota, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, i którą podał przed otwarciem ofert, obejmuje jedynie z przychody pozyskiwane od odbiorców (w wysokości 6,32 zł/m³), a nie obejmuje dopłat od gminy (w wysokości 7,00 zł/m³). Jest to twierdzenie wprost sprzeczne z literalnym brzmieniem Uchwały Rady Gminy, na którą sam Zamawiający się powołuje, w której jednoznacznie ustanowiono, że dopłaty w wysokości 7 zł/m³ Gmina jest zobowiązana przekazywać wykonawcy realizującemu zamówienie. Zgodne także z brzmieniem § 9 ust. 1 i 2 wzoru umowy w przedmiotowym postępowaniu, wszystkie wydatki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego są pokrywane z taryf.

Posługując się normatywnym pojęciem „taryfy” przy określeniu kwoty, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, Zamawiający nie pozostawił żadnych wątpliwości, że chodzi tu o obowiązujące stawki w zakresie usług objętych przedmiotem zamówienia, określone w stosownej decyzji uprawnionych organów i wiążących w niniejszym postępowaniu, niezależnie od intencji, które mu przyświecały.

W ocenie Izby, w świetle brzmienia dokumentacji postępowania, brak jest podstaw do przyjęcia, że Zamawiający określił w przedmiotowym postępowaniu środki na sfinansowanie zamówienia, jako kwotę wynikającą z części wartości taryf, bez uwzględnienia dopłat gminy za odprowadzanie ścieków do każdego m³ ścieków dla gospodarstw domowych i sfery niematerialnej, zgodnie z Uchwałą Nr XLVIII/364/2018 Rady Gminy Tczew z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dopłat do cen wody i ścieków obowiązujących taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie. Informacja, że zamówienie zostanie sfinansowane jedynie z części stawek taryfy za ścieki, tj. z kwoty wynikającej z różnicy kwoty taryfy i dopłaty od gminy, tj. z części taryfy opłacanej przez odbiorców usług (mieszkańców) nie została zawarta w dokumentacji postępowania ani nie wynika z jakichkolwiek innych postanowień czy dokumentów. Wskazać należy dodatkowo, że przedłożone przez Odwołującego na rozprawie dokumenty, przekazane mu przez Zamawiającego, zawierające rozliczenia eksploatacji wodociągów i kanalizacji za poszczególne kwartały od 2015 r. do 2018 r. zawierają pozycję „Do zwrotu na rzecz Energoagva – netto(zł)”, która określa kwotę wynikającą z ujemnego wyniku przychodów uzyskiwanych przez wykonawcę w porównaniu z kosztami poniesionymi w danym kwartale. Kwoty te opiewają na wartości rzędu nawet do kilkudziesięciu złotych za kwartał. Podkreślić należy, że Zamawiający nie kwestionując faktu, że powyższe kwoty były wypłacane dotychczasowemu wykonawcy w ramach rozliczenia, to nie potrafił przedstawić jakiegokolwiek wyjaśnienia, z jakich środków powyższe kwoty były wypłacane na rzecz ENERGOAGVA s.c.

Z analizy taryf na wodę i ścieki wynika, iż przychody z tego tytułu obejmują rocznie kwotę 8 642 345,00 zł netto, tj. łącznie w całym okresie realizacji zadania - 25 927 035,00 zł netto.

Przedstawiona przez Odwołującego szczegółowa analiza kosztów realizacji zakresu przedmiotowego zamówienia, z uwzględnieniem wymagań Zamawiającego wynikających z treści SIWZ, w tym odpowiedzi Zamawiającego na pytania wykonawców zgłoszonych w toku postępowania oraz przychodów z taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków zatwierdzonych decyzją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 22 maja 2018 r. (nr decyzji GD.RET.070/2.VD/2018.KG) potwierdzają, że cena zaoferowana przez Odwołującego w przedmiotowym postępowaniu mieści się w kwocie, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia publicznego.

Jak podnosił Odwołujący, dotychczasowe, wskazane w kalkulacji Zamawiającego, średnioroczne koszty usuwania awarii sieci i urządzeń wod-kan za okres 2015 – 2018 wynosiły 2.112,934,00 zł. Są one niemal 8-mio krotnie wyższe (7,93) niż koszty bieżącej eksploatacji systemu, co zdaniem Odwołującego, wskazuje na nienaturalną strukturę finansową realizacji usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, która jest niespotykana w praktyce wśród przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Ponadto, z danych otrzymanych od Zamawiającego wynika liczba średnio w roku 848 awarii. Powyższa ilość awarii jest liczbą większą niż wynika to z praktyki i doświadczenia Odwołującego w realizacji tożsamyh usług w sąsiednich gminach.

Odwołujący w sposób rzeczowy podważył, jako niewiarygodne, dane przekazane przez Zamawiającego w zakresie:

- średniego prognozowanego kosztu usunięcia pojedynczej awarii w wysokości 2 491,66 zł,
- średniej prognozowanej liczby roboczogodzin przeznaczonych na usunięcie pojedynczej awarii w wysokości: 60,7 rbg.
- średniej wartości użycia sprzętu na usunięcie pojedynczej awarii w wysokości: 605,61 zł,
- dziennej liczby godzin przeznaczonych na usuwanie awarii w wysokości: w przybliżeniu 141 godzin,
- dziennej ilość awarii w wysokości: średnio 2,3 szt.

W ocenie Izby, uzasadnione są wątpliwości wynikające z kalkulacji przedstawionych przez Odwołującego co do prawdopodobieństwa zawyżenia przez dotychczasowego wykonawcę ilości zaangażowania czasowego na usunięcie awarii, celem pokrycia kosztów pracowników, gdyż cena roboczogodziny (zgodnie z analizą przyjętych przez Zamawiającego wskaźników cenotwórczych dotychczasowego wykonawcy) nie osiąga nawet wartości minimalnego wynagrodzenia za pracę za lata, w jakich praca była świadczona.

Odwołujący przedstawił także analizę typowych kosztorysów dla usuwania awarii sporządzonych na podstawie obmiarów KNR, która potwierdza uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości szacowania przez Zamawiającego średniej ilości roboczogodzin przeznaczonych na usunięcie pojedynczej awarii. Czas ten według kosztorysów sporządzonych na podstawie obmiarów KNR jest ok. 9-krotnie niższy. Podkreślić należy przy tym, że zgodnie z postanowieniami wzoru umowy zawartymi w §7 ust. 1 pkt 2, wynagrodzenie za usunięcie poszczególnych awarii rozliczane będzie na podstawie kosztorysów KNR, a praca sprzętu będzie rozliczana na podstawie stawek nie wyższych niż średnie zamieszczone w wydawnictwie SEKOCENBUD dla tego regionu (pomorskie) w kwartale poprzedzającym wystąpienie awarii. Jak wynika z typowych kosztorysów dla usuwania awarii sporządzonych na podstawie obmiarów KNR, średni czas pracy sprzętu przeznaczony na usunięcie pojedynczej awarii wynosi ok. 2,72 godziny.

Z podsumowania zestawienia całkowitych przychodów i kosztów prognozowanych przez Odwołującego wynika, że planowane średnioroczne przychody wynoszą: 8 642 345 zł, a planowane średnioroczne koszty (bez awarii) wynoszą: 6 582 624 zł. Zatem, różnica tych kosztów wynosi: 2 059 720 zł, która to kwota pozostaje na pokrycie kosztów usuwania awarii. Biorąc pod uwagę, że prognozowane przez Odwołującego (z uwzględnieniem zapasów finansowych) średnioroczne koszty usuwania awarii wynoszą 1 782 267,12 zł, to wyliczona przez Odwołującego wartość rezerwy finansowej, wynikająca z różnicy kosztów realizacji zamówienia i przychodów otrzymywanych z taryf, jest wystarczającą na pokrycie kosztów usuwania awarii w okresie realizacji zamówienia.

Odwołujący przeanalizował również możliwość realizacji przedmiotu zamówienia, wychodząc z założeń budżetowych oraz struktury dotychczas ponoszonych przez Zamawiającego kosztów, przeliczając je na średnie czasy roboczogodziny i sprzętu. Tak wykonana analiza wykazuje prognozowaną jednostkową czasochłonność realizacji prac i pozwala ocenić realną możliwość ich wykonania. Wykazywane przez Odwołującego i Zamawiającego w tym zakresie koszty, w całkowitym podsumowaniu są zbieżne. Odwołujący dokonał też obliczeń wartości robocizny i sprzętu, uwzględniając procentowy stosunek wartości robocizny/sprzętu oraz ustalił szacowaną ilość roboczogodzin na usunięcie pojedynczej awarii z uwzględnieniem stawek cenowych podanych w jego ofercie.

Podsumowując, w ocenie Izby, przedstawiona przez Odwołującego szczegółowa analiza wskazuje, że zaoferowane przez Odwołującego stawki i ceny mieszczą się w założeniach budżetowych Zamawiającego wynikających z taryf za wodę i ścieki. Jednocześnie zauważyć należy, że przedstawiona przez Zamawiającego analiza ceny oferty Odwołującego, oparta wyłącznie na prostym i bezkrytycznym porównaniu z kosztami ponoszonymi i wykazywanymi przez dotychczasowego wykonawcę usług objętych przedmiotem zamówienia, nie jest miarodajna do ustalenia prognozowanych przez Odwołującego kosztów. W ocenie Izby, dane pochodzące od dotychczasowego wykonawcy

budzą uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza w kontekście niespornego faktu, że wykonawca ten, od ok. 20 lat wykonujący na rzecz Zamawiającego przedmiotowe usługi, złożył w przedmiotowym postępowaniu ofertę z rażąco niską ceną, która w szczególności nie obejmowała prawidłowych (minimalnych) kosztów pracy koniecznych do należytego wykonania przedmiotu zamówienia.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 192 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 192 ust. 9 i 10 ustawy Pzp oraz § 3 pkt 1 i 2 oraz § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

15 marca 2010 roku w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 972).

.....