

Sygn. akt:KIO 222/25

KIO 232/25

WYROK

Warszawa, dnia 14.02.2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Rafał Malinowski

Protokolant: Patrik Pazura

po rozpoznaniu na posiedzeniu z udziałem stron odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dnia 21 stycznia 2025 r. przez Stowarzyszenie WODNIK – RATOWNICTWO WODNE z siedzibą w Zakrzewie (sygn. akt: KI 222/25) oraz Ratownictwo Wodne Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (sygn. akt: KIO 232/25), w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miejski Zarząd Usług Komunalnych w Gliwicach

uczestnicy:

A.Fundacja Wodna Służba Ratownicza z siedzibą we Wrocławiu – po stronie zamawiającego w sprawie o sygn. akt: KIO 222/25

B.Stowarzyszenie WODNIK – RATOWNICTWO WODNE z siedzibą w Zakrzewie – po stronie odwołującego w sprawie o sygn. akt: KIO 232/25

orzeka:

- 1.Umarza postępowanie odwoławcze w sprawie o sygn. akt: KIO 232/25 i:
 - a.nakazuje zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych na rzecz wykonawcy Ratownictwo Wodne Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kwoty 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych, zero groszy) uiszczonej przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.
- 2.Oddala odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 222/25.
- 3.Kosztami postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 222/25 obciąża odwołującego i:
 - a. zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych, zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 344 zł 00 gr (słownie: trzysta czterdzieści cztery złote, zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem kosztów dojazdu;
 - b.zasądza od odwołującego WODNIK – RATOWNICTWO WODNE z siedzibą w Zakrzewie na rzecz zamawiającego Miejski Zarząd Usług Komunalnych w Gliwicach kwotę 344 zł 00 gr (słownie: trzysta czterdzieści cztery złote, zero groszy).

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 222/25

KIO 232/25

Uzasadnienie

Miejski Zarząd Usług Komunalnych w Gliwicach, dalej jako: „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1320), dalej jako: „ustawa Pzp”, którego przedmiotem jest świadczenie usług ratownictwa wodnego, nr postępowania: MZUK-EPZ.50.89.2024.

Wartość zamówienia jest niższa niż kwoty progów unijnych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 27 listopada 2024 r., pod numerem 2024/BZP 00618286.

Sygn. akt: KIO 222/25

W dniu 21 stycznia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy WODNIK –

RATOWNICTWO WODNE z siedzibą w Zakrzewie, dalej jako: „Odwołujący”, wobec czynności i zaniechań Zamawiającego w ramach części 3, 4 i 5.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp (zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców), poprzez dokonanie wyboru oferty złożonej przez Fundację Wodna Służba Ratownicza (dalej: Fundacja WSR) jako oferty najkorzystniejszej w zakresie części 3 i 4 postępowania. W wyniku powyższego Zamawiający zaniechał wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty Odwołującego, która przy prawidłowej ocenie powinna uzyskać najwyższą punktację i zostać wybrana jako oferta najkorzystniejsza;

2) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp (zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców) przez czynność wyboru jako oferty najkorzystniejszej w zakresie części 5, oferty złożonej przez wykonawcę Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Gliwice z siedzibą w Gliwicach (dalej: „WOPR”) która to oferta została uznana za najkorzystniejszą w wyniku czynności i zaniechań Zamawiającego naruszających przepisy ustawy Pzp, w sytuacji gdy przy prawidłowej ocenie ofert to oferta Odwołującego powinna zostać uznana za najkorzystniejszą;

3) art. 224 ust. 1 ustawy Pzp przez bezpodstawne uznanie, że zaoferowana cena stanowi „rażąco niską” w rozumieniu ww. przepisu, a w konsekwencji nieuzasadnione wezwanie do złożenia wyjaśnień. Zamawiający błędnie zakwalifikował cenę jako „niską” bez wskazania przesłanek potwierdzających jej rażąco niski charakter;

4) art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp przez brak wskazania przez Zamawiającego w uzasadnieniu odrzucenia oferty podstawy prawnej swojej decyzji. Przepis ten zobowiązuje Zamawiającego do podania uzasadnienia faktycznego i prawnego w przypadku odrzucenia oferty. Brak wskazania konkretnego przepisu ustawy Pzp, który stanowi podstawę odrzucenia, skutkuje naruszeniem prawa i uniemożliwia Wykonawcy zrozumienie przyczyn podjętej decyzji. Brak wskazania podstawy prawnej w uzasadnieniu odrzucenia oferty uniemożliwił Odwołującemu należyte ustosunkowanie się do decyzji Zamawiającego, naruszając jego prawa do efektywnej ochrony swoich interesów;

5) naruszenie zasady przejrzystości, o której mowa w art. 16 pkt 1 Pzp przez decyzję o odrzuceniu oferty, pozbawionej wskazania podstawy prawnej. Działanie Zamawiającego uniemożliwia wykonawcy zrozumienie decyzji oraz przygotowanie merytorycznego odwołania;

6) naruszenie zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 16 pkt 3 Pzp przez brak wskazania podstawy prawnej co sprawia, że wykonawca nie jest w stanie prawidłowo ocenić zasadności odrzucenia swojej oferty. Wykonawca nie ma możliwości obrony swoich interesów w postępowaniu;

7) art. 7 ust. 1 Pzp przez Zamawiającego przez podjęcie decyzji o odrzuceniu oferty w sposób niezgodny z przepisami ustawy Pzp, a w konsekwencji naruszenie obowiązku przygotowania i prowadzenia postępowania w sposób zgodny z przepisami prawa, w szczególności poprzez brak podania podstawy prawnej odrzucenia.

Wobec postawionych zarzutów Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części 3, 4 oraz 5 postępowania;
- 2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert w zakresie części 3, 4 oraz 5 postępowania z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Stanowisko Odwołującego:

Argumentując postawione zarzuty Odwołujący wskazywał, że złożył ofertę zgodną z treścią SWZ, która uwzględniała wszystkie wymagane koszty realizacji zamówienia, w tym:

- wynagrodzenie ratowników zgodne z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- koszty administracyjne, ubezpieczenia OC oraz wyposażenia ratowników,
- zakładany zysk zapewniający stabilność finansową oraz możliwość realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego.

Cena oferty Odwołującego była rzetelnie skalkulowana i nie budziła wątpliwości co do realności jej wykonania. Oferta ta powinna, przy prawidłowej ocenie, uzyskać najwyższą punktację w części 3, 4 i 5 postępowania, zgodnie z kryteriami określonymi w dokumentacji zamówienia.

Zdaniem Odwołującego w niniejszym postępowaniu, w odniesieniu do każdej z części zamówienia objętych odwołaniem,

cena oferty Odwołującego nie spełniała przesłanek „rażąco niskiej ceny” w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 10.12.2024 r. do wyjaśnienia niskiej ceny, Odwołujący szczegółowo wyjaśnił sposób kalkulacji ceny. Przedstawiona kalkulacja została wykonana szczegółowo i uwzględniała każdy element kosztów. Odwołujący wykazał, że zaoferowane ceny są zgodne z ustawą z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, co gwarantuje, że wszyscy pracownicy otrzymują wynagrodzenie zgodne z obowiązującymi stawkami minimalnymi oraz art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp, ponieważ oferta uwzględnia wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia.

Ponadto Odwołujący przedstawił dowody, w tym kalkulację kosztów, która szczegółowo wykazuje strukturę ceny oraz polisę ubezpieczeniową OC o wartości 1 000 000 zł, które potwierdzają rzetelność przygotowanej oferty. Oferowana przez Odwołującego cena nie spełnia kryteriów "rażąco niskiej" w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp. Została starannie skalkulowana z uwzględnieniem wszystkich kosztów, przepisów prawa oraz realiów rynkowych. Wyjaśnienia Odwołującego są szczegółowe, rzetelne i odniesione do wszystkich elementów zamówienia, co potwierdza, że oferta jest realna, zgodna z prawem i spełnia wymagania Zamawiającego.

Odwołujący zakwestionował również rzetelność ustalenia szacunkowej wartości zamówienia przez Zamawiającego.

Dodał, że zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp), zgodnie z którym Zamawiający jest zobowiązany do wskazania w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji o odrzuceniu oferty wszystkich przyczyn, które doprowadziły do odrzucenia oferty, oraz podstawy prawnej swojej decyzji. W niniejszym postępowaniu Zamawiający nie wywiązał się z tego obowiązku, co skutkowało brakiem rzetelnego uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego.

Zamawiający nie wskazał:

- konkretnego przepisu Pzp, który stanowił podstawę prawną odrzucenia oferty Odwołującego. Taki brak uniemożliwia wykonawcy właściwe zrozumienie przyczyn odrzucenia i podjęcie działań zmierzających do ochrony swoich interesów;
- przyczyn uznania wyjaśnień za niewystarczające – Zamawiający nie odniósł się do konkretnych dowodów, argumentów ani treści wyjaśnień przedstawionych przez Odwołującego w odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny;
- analizy proporcji ceny oferty Odwołującego w odniesieniu do szacunkowej wartości zamówienia lub cen pozostałych ofert, co jest istotnym elementem oceny oferty w świetle art. 224 ust. 6 Pzp.

Brak szczegółowego uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji o odrzuceniu oferty wypełnia przesłanki naruszenia zasady przejrzystości, określonej w art. 16 pkt 1 Pzp, oraz uniemożliwia wykonawcy skuteczne ustosunkowanie się do tej decyzji. Działania Zamawiającego ograniczają także prawo wykonawcy do obrony swoich interesów w postępowaniu.

Dokładna treść odwołania znajduje się w aktach niniejszej sprawy odwoławczej.

Stanowisko Zamawiającego:

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 5 lutego 2025 r. wniósł o jego oddalenie w całości. Wskazywał, że ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na Wykonawcy. Odwołujący w swoich dywagacjach dotyczących ceny złożonych ofert w żaden sposób nie wykazuje i nie udowadnia, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska. W jego wyjaśnieniach zawarte są tylko i wyłącznie stwierdzenia, że jego oferta nie stanowi rażąco niskiej ceny. Na żadnym etapie odwołania Odwołujący nie wykazał, że Zamawiający błędnie przyjął, że oferty złożone do części 3, 4 i 5 zawierają rażąco niską cenę.

Zamawiający po analizie złożonych wyjaśnień uznał, że Odwołujący nie udowodnił, że jego oferta w zakresie części 3, 4 i 5 nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Odwołujący w swoich wyjaśnieniach wskazał, że zatrudnia studentów do 26 roku życia co pozwala na obniżenie kosztów pracy dzięki zwolnieniu z części składek na ubezpieczenie społeczne oraz osoby posiadające umowę o pracę w innym zakładzie a dorabiające jako ratownik wodny co, zdaniem Odwołującego, ma minimalizować koszty zatrudnienia. Jednak są to wyłącznie dywagacje Odwołującego. Z wyjaśnień Odwołującego nie wynika, że zatrudnia wyłącznie studentów do 26 roku życia, nie wynika również jak dużą liczbę osób zatrudnionych stanowią studenci, którzy uprawnieni są do skorzystania z konkretnych ulg jak również jaką liczbę osób stanowią „osoby dorabiające”. Dodatkowo Zamawiający wziął pod uwagę fakt, że w ramach kryterium oceny ofert premiowane było doświadczenie zawodowe ratowników. Odwołujący wskazał osoby z długim stażem pracy (m.in. 3, 4 i 5 lat). Wśród tych osób mogą znajdować się studenci jednak

Zamawiający ma obawy czy osoby z długim stażem pracy będą wykonywać obowiązki w ramach otrzymywania minimalnego wynagrodzenia.

W ocenie Zamawiającego, na podstawie przedstawionych wyliczeń, wykonawca wygrywając część 3 albo część 4 nie miałaby zysku z realizacji zamówienia. Jedynie wygranie części 5 zamówienia dawałaby wykonawcy zysk w wysokości tylko i wyłącznie 4 800,48 zł. Nawet jeżeli Odwołujący zatrudniałby studentów jego zysk dalej byłby stosunkowo niski. W związku z powyższym Zamawiający nawet tylko i wyłącznie z matematycznego punktu widzenia nie widzi możliwości prawidłowej realizacji zamówienia. Obliczony zysk nie pokryje minimalnych kosztów jakie wskazał Odwołujący: obsługi księgowo-kadrowej, wyposażenia ratowników czy kosztów zawarcia polisy.

W ocenie Zamawiającego zarzut dotyczący niewskazania podstawy prawnej w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego jest całkowicie bezpodstawny i zasługuje na oddalenie.

W dniu 16 stycznia 2025 r. Zamawiający przesłał wykonawcom zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty (pismo o nr kor. MZUK.2322.2025). Na stronie 4 ww. pisma zawarto informację o odrzuceniu ofert, a na stronie 6 rozpoczyna się zawiadomienie o odrzuceniu oferty Odwołującego, gdzie wskazano jako uzasadnienie prawne: „art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 1 ustawy pzp ponieważ oferta Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę”.

Mając już wyłącznie powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zarzut niewskazania podstawy prawnej uzasadnienia odrzucenia oferty jest bezpodstawny.

Dokładna treść odpowiedzi na odwołanie znajduje się w aktach niniejszej sprawy odwoławczej.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej, wyznaczony do rozpoznania niniejszej sprawy odwoławczej ustalił i zważył, co następuje:

Izba stwierdziła istnienie materialnoprawnych przesłanek do wniesienia odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy PZP. Izba nie stwierdziła istnienia podstaw do odrzucenia odwołania, o których mowa w art. 528 ustawy PZP.

Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie Zamawiającego wykonawcę Wodna Służba Ratownicza z siedzibą we Wrocławiu.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, której treść miała przesądzające znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy oraz na podstawie oświadczeń stron i uczestników. Strony i uczestnicy wnioskowali również o przeprowadzenie dowodów na okoliczności, jakie wskazywane były przy ich składaniu lub w pismach procesowych.

Izba postanowiła o pominięciu wniosków dowodowych zgłaszanych przez Odwołującego na str. 3 pkt 5 i 6 odwołania, z uwagi na to, że przeprowadzenie wnioskowanych dowodów nie miało żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym prowadziłyby jedynie do zwłoki postępowania odwoławczego – zwłaszcza mając na uwadze główny powód oddalenia odwołania, którym jest jego wadliwa konstrukcja. Wskazać należy, że Odwołujący wniesionym odwołaniem powinien był zakwestionować powody odrzucenia jego oferty wskazane przez Zamawiającego w uzasadnieniu dokonania tejże czynności. Tymczasem treść odwołania zupełnie pomijała argumentację Zamawiającego, co przesądza o tym, że Odwołujący skutecznie nie zakwestionował podstaw do odrzucenia jego oferty, a tym samym stały się one prawomocne. Wobec tego zbędnym było prowadzenie w zasadzie jakiegokolwiek postępowania dowodowego. Wystarczającym dla wydania rozstrzygnięcia było oparcie się na dokumentacji postępowania.

Okoliczności faktyczne istotne dla rozstrzygnięcia sprawy:

W dniu 10 grudnia 2024 r. Odwołujący został wezwany przez Zamawiającego do złożenia wyjaśnień ceny.

Zgodnie z treścią wezwania:

„Na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych w imieniu Zamawiającego wzywam Państwa do złożenia wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny.

Mając na uwadze obowiązująca od 1 stycznia 2025 r. wysokość minimalnej stawki godzinowej, tj. 30,50 zł brutto, zaoferowana cena w Państwa ofercie budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W związku z powyższym proszę o wyjaśnienie, w tym złożenie dowodów, w zakresie wyliczenia ceny i jej istotnych części składowych, a w szczególności wyjaśnień określonych w art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) ustawy Prawo zamówień publicznych.”

Odwołujący w terminie odpowiedział na ww. wezwanie Zamawiającego.

W dniu 16.01.2025 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej. Oferta Odwołującego w części nr 3, 4 oraz 5 została odrzucona. Zamawiający podał następujące uzasadnienie:

art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 1 ustawy pzp ponieważ oferta Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę;

Uzasadnienie faktyczne:

„Zamawiający wezwał Wykonawcę Stowarzyszenie Wodna Służba Ratownicza do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Wykonawca w wymaganym terminie złożył wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny.

Złożone przez wykonawcę wyjaśnienia dotyczące ceny według Zamawiającego są jednak niewystarczające i nie potwierdzają możliwości wykonania zamówienia w zaoferowanej cenie. Przedstawiona kalkulacja oraz ogólne wyjaśnienia nie zawierają żadnych dowodów potwierdzających, że zaoferowana cena gwarantuje prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia. Wykonawca wskazuje, że zatrudnia studentów do 26 roku życia oraz osoby posiadające umowy o prace w innych zakładach a dorabiające jedynie jako ratownik wodny. W swoich wyjaśnieniach Wykonawca wskazuje również, że zatrudni lokalnych ratowników dzięki czemu zaoszczędzi na kosztach związanych z dojazdami czy zakwaterowaniem. Wykonawca nie przedstawił jednak żadnych dowodów na potwierdzenie powyższego jak i na potwierdzenie pozostałych wyliczeń, które zostały wymienione w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Wykonawca załączył wyłącznie proste matematyczne wyliczenia. Nie wskazał chociażby ile zatrudnia osób, które uzasadniają obniżenie kosztów pracowniczych. Dodatkowo kalkulacja Wykonawcy opiera się na założeniu uzyskania zamówienia we wszystkich 3 częściach.

W przypadku gdyby Wykonawca nie uzyskał zamówienia chociażby w jednej części, istnieje duże ryzyko nienależytego wykonania pozostałych części. Wyjaśnienia dotyczące ceny oferty nie powinny polegać na przytoczeniu treści przepisów, definicji wypracowanej przez orzecznictwo czy doktrynę, czy wreszcie prostych matematycznych porównań do innych ofert lub kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. Przy szacowaniu kosztów należy brać pod uwagę nie tylko stawkę roboczogodziny, co rzeczywiste koszty pracy ponoszone przez Wykonawcę. Przedkładając wyjaśnienia zawierające oświadczenia własne, Wykonawca powinien dodatkowo przedłożyć dowody na ich potwierdzenie. Wyjaśnienie niskiej ceny ma charakter merytoryczny i dla osób prowadzących działalność w danym obszarze nie powinno nastroczać trudności jej przygotowanie. Wyjaśnianie ceny oferty lub ceny elementów oferty nie jest czynnością dokonywaną ze względów czysto formalnych, ale ma na celu ochronę Zamawiającego przed nienależytym wykonaniem zamówienia w przyszłości z powodu niedoszacowania ceny oferty przez Wykonawcę. Istotą procedury wyjaśnień ceny jest wykazanie Zamawiającemu, że zaoferowana przez wykonawcę cena gwarantuje należyte wykonanie zamówienia, a niższa cena wynika z właściwości danego Wykonawcy i pozostaje ceną rynkową. Wyjaśnienia Wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, zawierającej ogólne informacje o działalności Wykonawcy lub deklaracje co do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, niepoparte stosownymi dowodami. Wyjaśnienia Wykonawcy muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie Zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie okoliczności spowodowały obniżenie ceny oferty.

Udzielenie wyjaśnień, w których Wykonawca nie udowodnił, że cena oferty nie jest niska, obliuguje Zamawiającego do odrzucenia oferty. Tym samym od rzetelności wyjaśnień Wykonawcy zależy jego dalszy udział w postępowaniu.

Oferta złożona przez Wykonawcę podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ponieważ wykonawca nie złożył wystarczających i wyczerpujących wyjaśnień co do zaoferowanej ceny oferty.”

Uzasadnienie prawne:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 513 pkt 1 i 2 ustawy Pzp odwołanie przysługuje na niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego lub zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

W przypadku odwołania na czynność jaką jest odrzucenie oferty, jednym z kluczowych przepisów, który trzeba mieć na uwadze, jest art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone – podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zamawiający, przekazując wykonawcom informacje w zakresie określonym w art. 253 ust. 1 PZP, zobowiązany jest podać uzasadnienie faktyczne i prawne dla poszczególnych dokonanych czynności. W informacji tej powinny być zatem wskazane okoliczności faktyczne i podstawa prawna uzasadniająca prawidłowość dokonanych czynności, dotyczących wyboru najkorzystniejszej oferty oraz punktacji przyznanej poszczególnym ofertom w każdym kryterium oceny ofert i

łącznej punktacji, a także odrzucenia poszczególnych ofert. Dopelnienie tego obowiązku ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji ogólnych zasad prowadzenia postępowania, w szczególności zasady jawności i przejrzystości postępowania, ale również prawa do korzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej. Wskazanie podstawy prawnej i przyczyn faktycznych podjętych czynności warunkuje zakres wnoszenia i rozpoznania środków ochrony prawnej. Powołanie okoliczności faktycznych powinno być dokonane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości (tak: Komentarz do ustawy Pzp pod red. M. Jaworskiej – Legalis).

Biorąc powyższe pod uwagę należy skonstatować, że powody podjęcia czynności jaką jest odrzucenie oferty powinny zostać podane przez Zamawiającego w informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej, przesyłanej wykonawcom zgodnie z art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. To oznacza, że wykonawca wnoszący odwołanie na taką czynność, powinien kwestionować przyczyny, które leżały u podstaw jej podjęcia przez Zamawiającego i które zostały przez niego uzewnętrznione w uzasadnieniu.

Powyższe ma szczególnie ważne znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze rolą Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu odwoławczym jest zbadanie czynności Zamawiającego każdorazowo tylko i wyłącznie przez pryzmat powodów dokonania tejże czynności wyartykułowanych wprost w uzasadnieniu jej dokonania. Ocena dokonywana przez Krajową Izbę Odwoławczą w tym zakresie nie może wykraczać poza uzasadnienie przedstawione przez zamawiającego, nie może polegać na badaniu istnienia powodów dokonania określonej czynności w szerszym aspekcie. Stanowisko to jest jednolicie prezentowane w orzecznictwie (np. wyrok KIO z dnia 15 maja 2023 r., KIO 1215/23, wyrok KIO z dnia 16 marca 2023 r., KIO 593/23, wyrok KIO z dnia 19 grudnia 2022 r., KIO 3248/22).

Po drugie, zgodnie z art. 555 ustawy Pzp, Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Kwestionowana czynność lub zaniechanie zamawiającego badane jest tylko i wyłącznie przez pryzmat argumentacji zawartej w odwołaniu. Izba nie może wychodzić poza treść odwołania przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Tym samym uwzględnienie odwołania może mieć miejsce jedynie w związku z okolicznościami powoływanymi przez odwołującego w treści środka ochrony prawnej (podobnie: wyrok SO w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych z dnia 09.05.2024 r., XXIII Zs 16/24).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że zakres orzekania przez Krajową Izbę Odwoławczą w sprawach dotyczących czynności odrzucenia oferty wyznaczany jest przez 1) powody wskazane przez Zamawiającego w uzasadnieniu czynności odrzucenia oraz 2) argumentację składającą się na zarzuty odwołania. Tym samym dla wniesienia skutecznego odwołania koniecznym jest zaskarżenie przez odwołującego wszystkich podstaw wskazanych przez zamawiającego w uzasadnieniu czynności odrzucenia. Jeśli przyczyn tych jest kilka, należy zakwestionować wszystkie z nich. W przeciwnym wypadku te, które przez Odwołującego nie zostały objęte odwołaniem, uprawomocnią się. Skutkiem takiego stanu rzeczy może być to, że nawet w przypadku gdyby zarzuty odwołania okazały się słuszne, to i tak będzie musiało ono zostać oddalone z uwagi na to, że nie obejmowało ono wszystkich powodów, które zamawiający wskazał w uzasadnieniu czynności odrzucenia.

Tytułem przykładu można wskazać na sytuację, w której Zamawiający odrzuca ofertę na podstawie trzech przepisów, np. art. 226 ust. 1 pkt 3, 5 i 10 i dla każdej z ww. podstaw przedstawia stosowne uzasadnienie. Jeśli odwołujący wniesionym odwołaniem zakwestionuje tylko dwie z ww. podstaw (np. postawi zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3 i 5), to nawet w razie słuszności jego argumentów, odwołanie zostanie oddalone. Stanie się tak z tego powodu, że nie została przez niego zaskarżona jedna z podstaw wskazanych przez zamawiającego (art. 226 ust. 1 pkt 10), która się uprawomocni. To z kolei przesądzi o tym, że nawet słuszność pozostałych zarzutów pozostanie bez wpływu na wynik postępowania (art. 554 ust. 1 pkt 1) – wciąż bowiem jedna z podstaw wskazanych przez zamawiającego, jako uzasadniająca odrzucenie oferty danego wykonawcy, pozostanie w mocy.

Taka sama zasada obowiązuje przy skarżeniu czynności Zamawiającego jaką jest odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8. W niniejszej sprawie Zamawiający wskazał, że odrzuca ofertę na podstawie ww. przepisu w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp – „*ponieważ Wykonawca nie złożył wystarczających i wyczerpujących wyjaśnień co do zaferowanej ceny oferty.*”

Wskazał więc na uzasadnienie prawne oraz przytoczył uzasadnienie faktyczne, w którym opisał jakie jego zdaniem braki posiadają wyjaśnienia ceny złożone przez Odwołującego, które uniemożliwiają Zamawiającemu na dokonanie pozytywnej ich oceny, a tym samym skutkują koniecznością odrzucenia jego oferty. Zamawiający oprócz ogólnej argumentacji dotyczącej lakoniczności złożonych wyjaśnień wskazał również szczegółowo dlaczego uznał złożone wyjaśnienia za niewystarczające, w szczególności w tym fragmencie:

„Przedstawiona kalkulacja oraz ogólne wyjaśnienia nie zawierają żadnych dowodów potwierdzających, że zaferowana

cena gwarantuje prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia. Wykonawca wskazuje, że zatrudnia studentów do 26 roku życia oraz osoby posiadające umowy o prace w innych zakładach a dorabiające jedynie jako ratownik wodny. W swoich wyjaśnieniach Wykonawca wskazuje również, że zatrudni lokalnych ratowników dzięki czemu zaoszczędzi na kosztach związanych z dojazdami czy zakwaterowaniem. Wykonawca nie przedstawił jednak żadnych dowodów na potwierdzenie powyższego jak i na potwierdzenie pozostałych wyliczeń, które zostały wymienione w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Wykonawca załączył wyłącznie proste matematyczne wyliczenia. Nie wskazał chociażby ile zatrudnia osób, które uzasadniają obniżenie kosztów pracowniczych. Dodatkowo kalkulacja Wykonawcy opiera się na założeniu uzyskania zamówienia we wszystkich 3 częściach. W przypadku gdyby Wykonawca nie uzyskał zamówienia chociażby w jednej części, istnieje duże ryzyko nienależytego wykonania pozostałych części.”

Z powyższego wynika, że Zamawiający wskazał na kilka szczegółowych argumentów, które jego zdaniem dyskwalifikowały złożone przez Odwołującego wyjaśnienia, tj.: brak dowodów załączonych do wyjaśnień, niewystarczająco szczegółowe matematyczne wyliczenia, brak wskazania danych dotyczących zatrudnienia, błędne założenie co do uzyskania zamówienia w trzech częściach.

Tymczasem treść odwołania została oparta na błędnym założeniu, że Zamawiający nie wskazał ani podstawy prawnej, ani uzasadnienia faktycznego podjętej czynności, co oczywiście stoi w sprzeczności z ustalonym stanem faktycznym. Nie jest więc tak jak wskazywał Odwołujący, że brak stosownego uzasadnienia uniemożliwia mu podjęcie skutecznej polemiki z przyczynami, dla których jego oferta została odrzucona – Zamawiający takie uzasadnienie sporządził, a Odwołujący dysponował wszelkim niezbędnym materiałem do sformułowania skutecznej argumentacji.

Z zebranego materiału dowodowego wynika, że Zamawiający w prawidłowy sposób doręczył Odwołującemu uzasadnienie czynności odrzucenia. Z raportu wygenerowanego z platformy przetargowej wynika, że Zamawiający w dniu 16.01.2025 r. godz. 14:41:41 przekazał wykonawcom, w tym Odwołującemu, plik pn. „Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty.pdf”, który ma 12 stron i zawiera szczegółowe uzasadnienie odrzucenia poszczególnych ofert.

Tymczasem jak wynika z treści odwołania, Odwołujący argument o braku wskazania podstawy prawnej oraz faktycznej wywodzi z pliku pn. „Zawiadomienie o wyniku postępowania”, który publikowany był na platformie przetargowej (zgodnie z art. 253 ust. 2 ustawy Pzp) i nie zawierał szczegółowego uzasadnienia. Zakres informacji upublicznianych obowiązkowo na stronie internetowej jest bowiem węższy niż kierowanej do wykonawców i nie obejmuje informacji o odrzuconych ofertach.

Świadczy o tym sama treść odwołania, jak też np. to, że plik ten został przez Odwołującego załączony do odwołania i wymieniony w katalogu dowodów. Tym samym Odwołujący błędnie formułował argumentację w oparciu o ogólne pismo publikowane na platformie przetargowej z pominięciem informacji szczegółowej, która przesyłana jest bezpośrednio do wykonawców.

Przyczyny takiego stanu rzeczy można się tylko domyślać. Być może wpływ na to miała zmiana przez Odwołującego formy organizacyjno-prawnej w toku trwającego postępowania, o której nie poinformował on Zamawiającego. Niezależnie od tego Zamawiający prawidłowo przekazał Odwołującemu szczegółową informację, w której podane zostały podstawy prawne i faktyczne odrzucenia jego oferty – na konto na platformie przetargowej, z którego złożona została oferta.

Powyższe okoliczności świadczą o tym, że Odwołujący de facto nie zaskarżył skutecznie czynności podjętej przez Zamawiającego, gdyż nie odnosił się w swojej argumentacji do przyczyn wskazanych w uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty – tym samym przyczyny niezaskarżone uprawomocniły się. Odwołanie opiera się na błędnym założeniu, że Zamawiający nie sporządził uzasadnienia prawnego i faktycznego czynności odrzucenia oferty Odwołującego, co jednak nie wynika z zebranego materiału dowodowego.

W związku z powyższym należy uznać, że odwołanie zostało sformułowane błędnie. Lektura jego treści nie pozwala na stwierdzenie, że skutecznie zaskarżona została czynność Zamawiającego polegająca na odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Odwołujący nie odnosił się bowiem do konkretnych powodów, jakie Zamawiający wskazał w szczegółowym uzasadnieniu czynności odrzucenia. Uznać więc należy, że wobec braku ich zaskarżenia, powody te uprawomocniły się i pozostają w mocy.

Powyższe skutkuje oddaleniem odwołania w całości.

Na marginesie jedynie należy wspomnieć, iż argumentacja odwołania dotycząca niezasadnego skierowania do Odwołującego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jest oczywiście spóźniona. Jeśli Odwołujący nie zgadzał się z tą czynnością Zamawiającego, to powinien był kwestionować ją w odpowiednim momencie, tj. termin na wniesienie odwołania od tej czynności rozpoczął bieg od momentu otrzymania wezwania przez Odwołującego czyli od dnia

10.12.2024 r. – ostatni możliwy dzień na jego wniesienie to 16.12.2024 r. (z uwzględnieniem faktu, że 15.12.2024 r. to niedziela).

W związku z powyższym, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania na podstawie art. 557 ustawy PZP i art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Sygn. akt: KIO 232/25

W dniu 21 stycznia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy Ratownictwo Wodne Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, dalej jako: „Odwołujący”, wobec czynności i zaniechań Zamawiającego w ramach części 5 postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 226 ust. 1 pkt 12) ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia i wybór oferty Wykonawcy, który nie wyraził pisemnej zgody na przedłużenie terminu związania ofertą;
- 2.art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia i wybór oferty Wykonawcy, która została złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu.

Wobec postawionych zarzutów Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru „najkorzystniejszej oferty” i czynności oceny ofert, tj. oferty stowarzyszenia Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Gliwice, wykluczenia z postępowania ww. oferenta, dokonanie ponownej oceny ofert i czynności wyboru oferty Odwołującego: Ratownictwo Wodne Sp. z o.o.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej, wyznaczony do rozpoznania niniejszej sprawy odwoławczej ustalił i zważył, co następuje:

Izba ustaliła, że skuteczne przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego zgłosił wykonawca WODNIK – RATOWNICTWO WODNE z siedzibą w Zakrzewie.

Nie nastąpiło żadne zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

W dniu 10.02.2025 r. do akt sprawy wpłynęło pismo Zamawiającego, w którym oświadczył on, że: „Zgodnie z art. 522 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych Zamawiający, przed otwarciem rozprawy, **uwzględni w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu wniesionym przez Ratownictwo Wodne Sp. z o.o.**

Zamawiający uwzględni wniesione odwołanie w całości i na podstawie art. 568 pkt 3 w zw. z art. 522 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych wnosi o umorzenie postępowania na posiedzeniu niejawnym.”

Mając powyższe na uwadze, Izba zważyła i ustaliła, co następuje:

Izba zważyła, że wobec uwzględnienia przez Zamawiającego w całości zarzutów podniesionych w odwołaniu i braku zgłoszenia jakichkolwiek przystąpień do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, postępowanie odwoławcze należało umorzyć na podstawie art. 522 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem w przypadku uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, Izba może umorzyć postępowanie odwoławcze na posiedzeniu niejawnym bez obecności stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, którzy przystąpili do postępowania po stronie wykonawcy, pod warunkiem że w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił w terminie żaden wykonawca. W takim przypadku zamawiający wykonuje, powtarza lub unieważnia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu.

W tym stanie rzeczy Izba na podstawie art. 522 ust. 1 ustawy PZP umorzyła postępowanie odwoławcze, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 553 ustawy PZP.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 574 i 575 ustawy PZP oraz § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a 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 ze zmianami), z którego wynika, że jeżeli zamawiający uwzględnił w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu przed

otwarcie rozprawy, a w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił żaden wykonawca albo uczestnik postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie zamawiającego, nie wniósł sprzeciwu wobec uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, Izba orzeka o dokonaniu zwrotu odwołującemu z rachunku Urzędu kwoty uiszczonej tytułem wpisu od odwołania.

Przewodniczący: