Sygn. akt: KIO 1423/25

WYROK

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak
Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie 29 kwietnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 14 kwietnia 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **G.R. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Hydraulik Usługi WOD-KAN i CO G.R.** ul. Św. Jana Pawła II 35, 36-122 Dzikowiec w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Gmina Czarna**, ul. Dworcowa 6, 39-215 Czarna

orzeka:

1Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, odrzucenie na podstawie art. 226 ust 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust 6 Ustawy oferty Hydromonter J.R. i dokonanie ponownej oceny ofert niepodlegających odrzuceniu.

2Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego – Gminę Czarna i:

2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10.000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych) wpisu oraz 3.634 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset trzydzieści cztery złotych) kosztów odwołującego;

2.2zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 13.634 zł 00 gr (trzynaście tysięcy sześćset trzydzieści cztery złotych), tytułem zwrotu wpisu, wynagrodzenia pełnomocnika oraz opłaty skarbowej.

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

Przewodnicząca:……

Sygn. akt: KIO 1423/25

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

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Czarna, w trybie przetargu nieograniczonego na *budowę odcinków sieci wodociągowej na terenie Gminy Czarna* (nr postępowania: IUE.271.4.2025), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 21.02.2025 r., 2025/BZP 00116185/01, wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i zaniechania jej odrzucenia, wniesione zostało 14.04.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy – G.R. – Hydraulik Usługi WOD-KAN i CO G.R. (KIO 1423/25).

Zamawiający poinformowało wyborze oferty najkorzystniejszej 09.04.2025 r.

Odwołujący zarzuca naruszenie art. 239 ust. 1ustawy PZP i art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy PZP w zw. z art. 224 ust. 5 ustawy PZP w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP w zw. z art. 16 i 17 ustawy PZP poprzez wybór jako najkorzystniejszej oferty J.R. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą: „H.J.", podczas gdy powinna ona zostać odrzucona przez Zamawiającego z uwagi na fakt, że złożone przez Wykonawcę w trybie art. 224 ustawy PZP wyjaśnienia nie uzasadniają podanej przez niego ceny w ofercie, a więc należało uznać, że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a w konsekwencji naruszenie zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz proporcjonalności.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności oceny ofert, odrzucenie oferty HYDROMONTER J.R. i dokonania wyboru oferty odwołującego.

W uzasadnieniu zarzutów odwołujący wskazał na niedostateczną treść wyjaśnień z 29.03.2025 r., które były bardzo ogólne, nie zawierały żadnych konkretnych informacji pozwalających na prawidłową ocenę oferty. Wykonawca zaniechał przedstawienia jakichkolwiek dowodów potwierdzających prawdziwość złożonych przez niego wyjaśnień, w sytuacji, w której art. 224 ust. 1 Ustawy wprost nakazuje zamawiającemu żądania od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Co więcej, same wyjaśnienia wykonawcy są niemiarodajne, ponieważ są subiektywnym przeświadczeniem wykonawcy o zastosowaniu „prawidłowej" ceny lub kosztu, natomiast dowody są zazwyczaj obiektywne i na ich podstawie zamawiający ma możliwość zweryfikowania wyjaśnień wykonawcy. Nie uzasadniają one podanej w jego ofercie ceny. Wykonawca posłużył się w swoich wyjaśnieniach wyłącznie ogólnymi stwierdzeniami takimi jak wykwalifikowani pracownicy, wieloletnie

doświadczenie, optymalizacja i racjonalizacja kosztów pośrednich czy też efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi oraz sprzętem, nie przedkładając na ich poparcie żadnych dowodów, np. w postaci odpowiednich dokumentów bądź kalkulacji, z których by takowe twierdzenia wynikały. Wykonawca w złożonych wyjaśnieniach nie udowodnił zatem, że możliwa jest zgodna z opisem przedmiotu zamówienia realizacja sieci wodociągowej na rzecz Gminy Czarna za cenę z jego oferty. Musiało zatem dojść do celowego zaniżenia lub pominięcia szeregu kosztów, które należy ponieść, żeby należycie zrealizować zamówienie.

W dalszej kolejności, odwołujący zwrócił uwagę na poszczególne pozycje robót przedstawione w kosztorysie wykonawcy. Hydrant pożarowy nadziemny o średnicy 80 mm oznaczony w kosztorysie odpowiednio nr 1.2.5, 3.2.5, 4.2.4, 6.2.5, 7.2.6 obejmować powinien dodatkowe części, tj. kolano stopowe-1 szt., króciec L 800-1 szt., zasuwę 80 -1 szt., obudowę zasuwy-1 szt., trójnik kołnierzowy, tuleję fi 100-2 szt., kołnierz 100-2 szt., uszczelkę 80 - 6 szt., śruby nierdzewne - 48 szt., skrzynkę, płytkę betonową, słupek oraz tabliczkę. Zestaw ten może różnić się koniecznością zastosowania trójnika kołnierzowego w zależności od tego na jakim odcinku sieci znajduje się hydrant. Niemniej jednak koszt pełnego zestawu hydrantowego wraz z trójnikiem oscyluje na poziomie około 2.800,00 zł netto, do którego należałoby doliczyć jeszcze koszt jego zamontowania. W kosztorysie Wykonawcy koszt takiego hydrantu został rażąco zaniżony i waha się w przedziale od 1.583,37 zł do 1.744,27 zł i nie obejmuje on cen elementów dodatkowych, o których mowa wyżej.

Odwołujący wskazał również na pozycje w kosztorysie oznaczone nr 3.2.4, 4.2.3 tj. Zasuwy żeliwne kołnierzowe, Dn 100 mm, które zostały wycenione przez wykonawcę na 266,24 zł netto, przy czym rzeczywisty koszt jednej zasuwy wynosi około 396,00 zł netto. Kolejno, w pozycji 5.2.2 tj. Zasuwy żeliwne kołnierzowe, Dn50 mm wyceniono na kwotę 682,25 zł netto oraz w pozycji 6.2.4 i 7.2.5 tj. Zasuwy żeliwne kołnierzowe, Dn80 mm wyceniono na 950,88 zł netto, co stoi w sprzeczności z podaną przez wykonawcę ceną zasuwy żeliwnej kołnierzowej o średnicy Dn 100 mm, gdyż jest ona rażąca niższa od zasuw o mniejszej średnicy. Odwołujący wskazuje, że cena zasuwy o średnicy 50 mm lub 80 mm powinna być niższa od ceny zasuwy o średnicy 100 mm.

Rozbieżności zachodzą również w pozycjach 1.2.1, 2.2.1 oraz 3.2.1 kosztorysu obejmujących montaż rur polietylenowych, Fi' 110 mm, gdyż pomimo iż są to jednakowe elementy to wykonawca wycenił je w pozycji 1.2.1 oraz 2.2.1 na kwotę 35,99 zł netto, a w pozycji 3.2.1 z niewiadomych przyczyn na kwotę niższą tj. kwotę 22,59 zł netto.

Rażąco zaniżone zostały również koszty inwentaryzacji geodezyjnej oznaczone w kosztorysie nr 1.3.1, 2.3.1, 3.3.1, 4.3.1, 5.3.1, 6.3.1, 7.3.1, 8.3.1, gdyż prace te przy budowie jednej sieci zgodnie z załącznikiem „Wysokość stawek podstawowych w odniesieniu do odpowiednich jednostek rozliczeniowych, wysokość współczynników korygujących oraz zasady ustalania tych współczynników, a także szczegółowe zasady obliczania wysokości opłaty, w tym opłaty zryczałtowane" do Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne kosztują 142,13 zł, przy czym jest to kwota wyjściowa, która może ulec zwiększeniu i nie obejmuje ona wynagrodzenia geodety za wytyczenie trasy i wykonanie pomiarów, które z kolei wynosi około 550,00 zł za 100 m sieci wodociągowej i kolejne 250,00 zł za każde kolejne rozpoczęte 100 m sieci. W ocenie odwołującego koszt wykonania prac inwentaryzacyjnych powinien wynosić mniej więcej 7.900,00 zł za 8 odcinków sieci zgodnie z projektem, przy czym u wykonawcy koszt ten wyniósł 2.021,48 zł.

Do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Zamawiający nie złożył odpowiedź na odwołanie, jak również nie stawił się na posiedzeniu, o terminie którego został prawidłowo zawiadomiony.

Stanowisko Izby.

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.), dalej jako „Ustawa".

Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Przedmiot zamówienia obejmuje wykonanie robót budowlanych polegających na budowie odcinków sieci wodociągowej na terenie Gminy Czarna.

Wycena oferty ma charakter kosztorysowy.

Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zadania kwotę 430.000,00 zł brutto.

W postępowaniu oferty złożyło 12 wykonawców. Rozpiętość cen wyniosła od 232.470,00 zł do 634.740,01 zł.

25.03.2025 r. zamawiający skierował wezwanie do wykonawcy Hydromonter J.R. o wyjaśnienie ceny zaoferowanej w kwocie 261.990,00 zł brutto. Wezwanie miało charakter ogólny, tj. referowało do przepisu Ustawy art. 224.

Wykonawca złożył wyjaśnienia w piśmie z 29.03.2025 r. o treści:

*W odpowiedzi na wezwanie z dnia 25.03.2025r. do wyjaśnienia rażąco niskiego poziomu zaoferowanej ceny w zadaniu „**Budowa sieci wodociągowej na terenie Gminy Czarna**", nr postępowania 1067155, informujemy, że oferta mojej firmy została sporządzona w sposób rzetelny, oparty na realnych kosztach oraz optymalizacji logistycznej i technologicznej, które pozwoliły na znaczące obniżenie kosztów realizacji zamówienia. Przedstawiona cena nie jest wynikiem błędu, lecz konsekwencją efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi i sprzętowymi, korzystnymi warunkami zakupu materiałów, podparte doświadczeniem w realizacji podobnych inwestycji oraz racjonalizacją, oraz optymalizacją kosztów pośrednich.*

Moja firma dysponuje także wykwalifikowaną kadrą pracowniczą, co pozwala na realizację znacznej części prac siłami własnymi, bez konieczności angażowania kosztownych podwykonawców. Posiadamy wieloletnie doświadczenie w realizacji podobnych inwestycji liniowych, a moi współpracownicy posiadają wszelkie wymagane uprawnienia oraz niezbędne kwalifikacje do wykonywania prac zgodnie z obowiązującymi standardami i przepisami prawa budowlanego z naciskiem na bezpieczeństwo i higienę pracy. Posiadamy także wypracowane techniki wykonawcze, które pozwalają na efektywną i oszczędną realizację robót. Dzięki temu jesteśmy w stanie znacząco ograniczyć czas trwania poszczególnych etapów budowy, co przekłada się na redukcję kosztów robocizny oraz ogólnej wartości zamówienia.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, wartość przyjęta do ustalenia ceny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ani od minimalnej stawki godzinowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207). Dzięki temu zapewniamy, że nasza oferta nie narusza żadnych standardów zatrudnienia i wynagradzania, a nasi pracownicy otrzymują wynagrodzenie adekwatne do wykonywanej pracy. Dodatkowo, nasza oferta spełnia wymogi zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu realizacji zamówienia, co potwierdza jej zgodność z art. 224 ust. 3 pkt 6 PZP.

***Podsumowując,** przedstawiona oferta cenowa jest wynikiem świadomej i rzetelnej kalkulacji, a nie efektem zaniżania wartości zamówienia. Obejmuje ona wszystkie niezbędne koszty związane z realizacją projektu, a jednocześnie pozwala na osiągnięcie przez moją firmę rozsądnego poziomu zysku. Oferowana cena wynika z realnych oszczędności uzyskanych dzięki własnemu zaangażowaniu, optymalizacji logistyki, wykorzystaniu własnego sprzętu, bliskości inwestycji, ograniczeniu kosztów pośrednich oraz zatrudnieniu wykwalifikowanej kadry pracowniczej.*

W związku z powyższym, zgodnie z art. 224 ust. 3 Prawa Zamówień Publicznych, wyjaśniamy, że nasza oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia wskazanego w dokumentacji projektowej. Wycena została dokonana na podstawie rzeczywistych kosztów, obowiązujących stawek i metodologii kalkulacyjnej, co zapewnia pełną zgodność z warunkami rynkowymi oraz przepisami prawa.

02.04.2025 r. zamawiający wezwał tego wykonawcę do wyjaśnienia rozbieżności związanych z przyjętymi jednostkami miary w pozycjach: „podłoże z materiałów sypkich, grubość 10 cm" oraz „Hydranty pożarowe".

W wyjaśnieniach z 04.04.2025 r. wykonawca potwierdził jako prawidłowe jednostki miary przyjęte w dokumentacji postępowania, które powinny znaleźć się w ofercie, tj. odpowiednio m3 i kpl.

Zamawiający dokonał wyboru oferty Hydromonter J.R., jako oferty najkorzystniejszej.

Izba uwzględniła odwołanie w całości.

Zasadniczą dla oceny zarzutów była treść wyjaśnień, jakie wykonawca wybrany złożył w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 Ustawy.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 Ustawy odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają rażąco niskiej ceny lub kosztu.

Izba uznała, że wyjaśnienia z 29.03.2025 r. mają bardzo ogólny charakter, nie uwzględniają ani specyfiki tego zamówienia, ani konkretnych danych, które pozwoliłyby ocenić rynkowy charakter ceny. Opierają się wyłącznie na ogólnych zapewnieniach co do rzetelności kalkulacji, dostępności materiałów i optymalizacji kosztów, co nie pozwala w zasadzie odnieść się do żadnego aspektu wycenionych prac. Zasadniczo wyjaśnienia te mogłyby być użyte na potrzeby jakiejkolwiek kalkulacji, niezależnie od warunków zamówienia i sytuacji faktycznej wykonawcy. Tak złożone wyjaśnienia

nie dostarczają zamawiającemu żadnej konkretnej informacji, która mogłaby rozwiewać wątpliwości co do ceny. Wprawdzie zamawiający nie wskazał w wezwaniu jakie konkretne dane miałby podać wykonawca, co jednak nie zwalniało wezwanego do wyjaśnienia ceny, jaką zaoferował w postępowaniu. Samo zapewnienie o rzetelności kalkulacji zasadniczo niczego nie wyjaśnia zamawiającemu, a tym samym nie pozwala na uznanie, że zaoferowana cena pozwoli na wykonanie prac zgodnie z wymaganiami zamawiającego.

Odwołujący wskazał na zaniżenie kosztów wykonania części prac, co w kontekście wyjaśnienia z 04.04.2025 r. dotyczącego przyjętych błędnie jednostek miary (dla części pozycji), uzasadniało podejrzenie popełnienia błędów na etapie wyceny prac. Samo potwierdzenie co do prawidłowości jednostek wskazanych w dokumentacji postępowania, bez odniesienia się do zmiany tych jednostek w ofercie i znaczenia dla przyjętych kosztów, nie pozwalało w zasadzie na weryfikację wyceny prac.

Podsumowując, Izba uwzględniła odwołanie, w którym podniesione zarzuty nie zostały w żaden sposób podważone przez zamawiającego (chociażby w odpowiedzi na odwołanie). Prezentowane w odwołaniu zastrzeżenia również co do wyceny części prac nie spotkały się z odpowiedzią zamawiającego, a w ocenie składu w sposób rzeczowy podważały kalkulacje kosztorysową. Brak rzeczowych wyjaśnień prowadzić musiał do uznania, że nie zostały rozwiane wątpliwości, które uzasadniały wezwanie do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 Ustawy.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty odwołującego wykazane rachunkiem złożonym do akt sprawy i obciążyła nimi zamawiającego.

Przewodnicząca:……