

WYROK

Warszawa, dnia 9 maja 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

Protokolant: Oskar Oksiński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 kwietnia 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, LOG P.M. oraz TAR s.c. P.M. K.S. w Golubiu-Dobrzyniu w postępowaniu prowadzonym przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni przy udziale uczestnika zgłaszającego przystąpienie po stronie Zamawiającego, wykonawcy CTL Północ sp. z o.o. w Warszawie

orzeka:

1. oddala odwołanie:

2. kosztami postępowania obciąża Odwołujących i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołujących tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołujących tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 430 zł 95 gr (słownie: czterysta trzydzieści złotych dziewięćdziesiąt pięć groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem dojazdu na rozprawę;

2.2. zasądza od Odwołujących, wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, P.M. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą LOG P.M. oraz P.M. oraz K.S. prowadzących wspólnie spółkę cywilną pod firmą TAR s.c. P.M. K.S. na rzecz Zamawiającego, Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni kwotę 4 030 zł 95 gr (słownie: cztery tysiące trzydzieści złotych dziewięćdziesiąt pięć groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz dojazdu na rozprawę.

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 1428/25

Uzasadnienie

Zamawiający, Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na Świadczenie usług zimowego i letniego utrzymania infrastruktury i terenów zielonych na obszarze Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A.. Numer referencyjny: ZU/227/SWZ-14/MG/MF/2024 w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 22 lipca 2024 r., pod nr: 2024/S 141-436860. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

W dniu 14 kwietnia 2024 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, P.M. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą LOG P.M. oraz TAR spółki cywilnej prowadzonej wspólnie przez P.M. oraz K.S. wobec czynności wyboru oferty CTL Północ sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni jako najkorzystniejszej

Odwołujący zarzucili Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”), tj.:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty CTL Północ sp. z o.o., który wbrew wymaganiom określonym w dokumentacji zamówienia, przyjął w pozycji 14 formularza ofertowego błędny zakres przedmiotu zamówienia – obszar niewchodzący w zakres zamówienia podstawowego i 254 razy większy niż opisany w Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”), co skutkuje niezgodnością treści oferty z warunkami zamówienia,

- 2)art. 226 ust. 1 pkt 10 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty CTL Północ sp. z o.o., który popełnił błąd w obliczeniu ceny pozycji 14 formularza ofertowego i zastosował jednodniową stawkę jednostkową oraz niedopuszczalny pozacenowy parametr „doliczona kwota”,
- 3)art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP w zw. z art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty CTL Północ sp. z o.o., który wbrew wymaganiom określonym w dokumentacji zamówienia w pozycji 11 formularza ofertowego błędnie ustalił zakres zamówienia, zaferował niepełny zakres przedmiotu zamówienia, pominął 25% powierzchni obiektu czym uzyskał nieuprawnioną przewagę nad innymi wykonawcami oraz naruszył interes Zamawiającego,
- 4)art. 226 ust. 1 pkt 10, w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty CTL Północ sp. z o.o., który popełnił błąd w obliczeniu ceny pozycji 4 i 5 formularza ofertowego – przyjął niewłaściwą stawkę jednostkową oraz wbrew wymaganiom określonym w dokumentacji zamówienia ustalił błędny zakres przedmiotu zamówienia – niewłaściwą powierzchnię terenów podlegających letniemu utrzymaniu,
- 5)art. 226 ust. 1 pkt 10, w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty CTL Północ sp. z o.o., który popełnił błąd w obliczeniu ceny pozycji 13 formularza ofertowego, zastosował niewłaściwą tygodniową stawkę jednostkową oraz wbrew wymaganiom określonym w dokumentacji zamówienia przyjął błędny zakres przedmiotu zamówienia, tj. zamiast powierzchni ulic Rotterdamskiej i Celnej przyjął powierzchnię chodników,
- 6)art. 239 PZP poprzez wybranie oferty CTL Północ jako najkorzystniejszej, w sytuacji gdy powinna ona podlegać odrzuceniu.

Ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia ww. zarzutów, Odwołujący zarzucili naruszenie przez Zamawiającego:

- 7)art. 223 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 i art. 17 ust. 1 PZP, poprzez zaniechanie wezwania CTL Północ sp. z o.o. do wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty, pomimo istnienia oczywistych wątpliwości co do jej zgodności z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia,
- 8)art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 16 pkt. 1 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, poprzez zaniechanie odtajnienia wyjaśnień CTL Północ sp. z o.o. w zakresie rażąco niskiej ceny (lub ich części), pomimo, że zastrzeżone informacje i dokumenty (lub ich części) nie spełniają przesłanek uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa, co stanowi naruszenie zasady jawności postępowania oraz zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Podnosząc wskazane zarzuty, Odwołujący wnieśli o nakazanie Zamawiającemu:

- 1)unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2)ponownego przeprowadzenia badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty CTL Północ sp. z o.o. (dalej jako: „CTL Północ”).

Ponadto, Odwołujący wnieśli o zasądzenie od Zamawiającego kosztów postępowania.

Jak wyjaśnili w uzasadnieniu odwołania, ich zdaniem oferta CTL Północ jest niezgodna z warunkami zamówienia oraz zawiera błędy w obliczeniu ceny. Wskazali na nieprawidłowe wypełnienie formularza ofertowego. W ocenie Odwołujących, wady te są istotne i dotyczą co najmniej kilku pozycji formularza ofertowego, przy czym – jak wskazali – niektóre z nich można dostrzec analizując tabelę cenową formularza ofertowego, w przypadku niektórych, aby zrozumieć błąd należy zestawić ceny wskazane w tabeli cenowej formularza ofertowego ze stawkami jednostkowymi i opisem przedmiotu zamówienia, zaś inne błędy wynikają pośrednio z treści oferty, a bezpośrednio z treści wyjaśnień CTL Północ z 6 marca 2025 r. Podkreślili, że stawki jednostkowe, które ma wskazać wykonawca w ofercie nie mają jedynie waloru informacyjnego, lecz mają one znaczenie jako: 1) czynnik składowy wyliczenia cen ofertowych zawartych w tabeli cenowej w formularzu oferty, 2) podstawa do obniżenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku czasowego zmniejszenia powierzchni objętych zamówieniem, 3) oferowana stawka za wykonanie dodatkowych zleceń polegających na powtórzeniu podobnych usług. Z racji tego, że Zamawiający wyraźnie nie określił liczby wymaganych czynności do wykonania w odniesieniu do stawek wskazanych w pkt 2 i 3 (z wyjątkiem czynności mycia słupków), według Odwołujących należy bezwzględnie uznać, że wolą Zamawiającego było, aby wykonawcy określili stawki jednostkowe za letnie utrzymanie infrastruktury i całoroczne prace ogólnoporzędkowe w okresie rozliczeniowym wynoszącym 1 miesiąc. Jak wyjaśnili: „Opis przedmiotu zamówienia daje teoretyczną możliwość wyliczenia cen dla dwóch wariantów rozumienia pojęcia ceny jednostkowej (jako ceny za miesięczną realizację danej czynności lub jednorazową realizację danej czynności – obie wartości w odniesieniu do 1m²). Za rozumieniem stawki jako ceny za miesięczną realizację przemawia samo określenie częstotliwości dla większości powierzchni jako np. „z częstotliwością minimum raz w miesiącu” oraz „z częstotliwością minimum 2 razy w miesiącu”. Samo to wydaje się wykluczać możliwość wyliczenia ceny w oparciu o stawki rozumiane jako jednokrotne wykonanie danej czynności na 1m² powierzchni. Nie można przecież określić dokładnie ile razy ta czynność zostanie wykonana, a jednocześnie zamawiający zapłaci tę samą kwotę, nawet jeśli wykonawca zwiększyłby samodzielnie częstotliwość wykonywania poszczególnych czynności. Za rozumieniem stawki

jako ceny za miesięczną realizację przemawia też konieczność wskazania ceny jednostkowej dla pozycji, które mają inaczej określoną częstotliwość (codzienne zbieranie śmieci, opróżnianie koszy odbywające się de facto wg potrzeb, sprzątanie i zamiatanie ulic). Wyliczenie tych cen przy rozumieniu stawek jako ceny za jednorazową realizację byłoby utrudnione lub wręcz niemożliwe. Jako argument dodatkowy za tym rozumieniem można wskazać, iż przedmiot postępowania został określony jako „utrzymanie infrastruktury i terenów zielonych”, a zamawiający de facto płaci wykonawcy uśrednioną stawkę (np. 1/20 łącznego wynagrodzenia za letnie utrzymanie w każdym miesiącu letniego utrzymania) niezależnie od ilości faktycznie wykonanych czynności, których częstotliwość jest różna w poszczególnych miesiącach (mycie słupków, pielęgnacja trawników, zgrabianie i wywóz liści). Tym samym stawki jednostkowe wydają się być bardziej związane z okresem realizacji niż krotnością realizacji w danym czasie.” Powołali się dodatkowo na § 12 wzoru umowy, wg którego rozliczenie wynagrodzenia za realizację umowy odbywa się miesięcznie z dołu, a także na okoliczność doświadczeń obu wykonawców, tak Odwołujących jak też CTL Północ w realizacji poprzednich umów zawartych z Zamawiających, w przypadku których stawki jednostkowe były stosowane jako stawki miesięczne. Zdaniem Odwołujących, CTL Północ „(...) w sposób nierzetelny i zmierzający do wprowadzenia Zamawiającego w błąd, dla niektórych pozycji ustanowił odmienny okres rozliczeniowy uzależniony od krotności świadczenia poszczególnych prac, tygodniowy a nawet dzienny.” Odwołujący wskazali na ww. błędy, popełnione ich zdaniem przez CTL Północ w poz. 14 tabeli cenowej formularza ofertowego (Prace polegające na usuwaniu chwastów oraz śmieci z terenu Zamawiającego nieobjętego zimowym i letnim utrzymaniem - cena łączna za 34 miesiące), w wyniku przyjęcia jako powierzchni tej usługi - powierzchni parkingu tymczasowego/placu składowego przy ul. Logistycznej (Plac nr 2), która wynosi 42.472,00 m² i która zgodnie z odpowiedzią na pytania wykonawców z dnia 21 sierpnia 2024 (pytanie 11) nie stanowi obszaru wchodzącego w zakres zamówienia podstawowego. W efekcie, zdaniem Odwołujących, zamiast zaoferować Zamawiającemu usługę usuwania chwastów i śmieci na powierzchni 500 m² w okresie 3 miesięcy, CTL Północ omyłkowo zaoferował usługę na powierzchni 42472 m² miesięcznie, a więc 254 razy większej niż oczekiwał tego Zamawiający, zgodnie z SWZ. Tym samym, jak wskazano w odwołaniu, istnieje istotna rozbieżność między treścią oferty CTL Północ, a opisem przedmiotu zamówienia i warunkami zamówienia oraz wykonawca ten objął swoją ofertą obiekt stanowiący potencjalne zamówienie „z wolnej ręki” o którym mowa w art. 388 pkt. 2 lit c) PZP, co powinno skutkować odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP. Zdaniem Odwołującego, wykonawca CTL Północ w wyjaśnieniach z dnia 6 marca 2025 r. wprowadził Zamawiającego w błąd ukrywając rzeczywisty stan rzeczy i wprowadzając dodatkowy parametr „doliczona kwota”, który funkcjonuje poza stawką jednostkową. Ponadto, Odwołujący wskazali na błędy popełnione ich zdaniem przez CTL Północ w poz. 11 tabeli cenowej formularza ofertowego (Zbieranie śmieci na obszarze objętym utrzymaniem i torowiskach, w tym systematyczne zbieranie śmieci na parkingu samochodowym – cena łączna za 34 miesiące), w wyniku po pierwsze pominięcia obowiązku realizacji usługi na terenach zielonych (144.180 m²), tj. ok. 25% obiektu, a po drugie błędnego ustalenia, że systematyczne zbieranie śmieci ma się odbywać na wszystkich parkingach znajdujących się na obiekcie (tj. 64.011 m²), zamiast tylko na parkingu samochodowym z załącznika nr 10 do SWZ (tj. 12.754,10 m²). Odwołujący wyjaśnili, iż warunki zamówienia dla usługi z poz. 11 zostały określone jednoznacznie i czytelnie jako wykonywane „w obszarze objętym utrzymaniem i torowiskach”, zaś Zamawiający nie wyłączył z tego obszaru terenów zielonych, ani nie oznaczył, że chodzi mu wyłącznie o tereny utwardzone. Co więcej, „Odrębna usługa pielęgnacji trawników z poz. 8 nie zawiera w sobie komponentu zbierania śmieci, dotyczy tylko prac ogrodniczych.” Zatem, podobnie jak w przypadku poz. 14, również w tym wypadku, w ocenie Odwołujących ww. niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia powinny skutkować odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP. Dodatkowo, zdaniem Odwołujących, dzięki pominięciu w swojej wycenie terenów zielonych, o wartości 490.212 zł, CTL Północ osiągnął przewagę cenową nad innymi wykonawcami składającymi ofertę w postępowaniu. Odwołujący zarzucili również ofercie CTL Północ błąd w obliczeniu ceny uzasadniający odrzucenie oferty w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 10 PZP, a wynikający z przyjęcia nieprawidłowego sposobu rozumienia stawek jednostkowych, jako wartości odnoszących się do jednorazowego wykonania czynności (uzależnionego od krotności), w wyniku czego wyliczenie pozycji 4 i 5 tabeli cenowej oraz zaoferowanych stawek jednostkowych jest niezgodne z wymogami Zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia. W ocenie Odwołującego, z samej idei stawek jednostkowych wynika, iż nie dotyczą one realizacji zamówienia na danej powierzchni w znaczeniu krotności wykonywania prac, a jedynie w ramach danej jednostki czasowej, tj. miesiąca jako okresu rozliczeniowego fakturowania usługi. „W efekcie Wykonawca CTL Północ popełnił błąd w cenie w pozycjach 4 i 5 formularza ofertowego. Błąd ten polega na tym, że dla usługi z poz. 4, której powierzchnia zgodnie z SWZ wynosi 210.315,00 m² i dla której podano stawkę jednostkową 0,13 zł, kwota na formularzu ofertowym powinna wynieść 546.819,00 zł. (...) Tymczasem w formularzu ofertowym CTL Północ jest wartość 989.929,20 zł, co daje różnicę/błąd w wysokości 443.110,20 zł.” Zwrócili uwagę na wyjaśnienia CTL Północ z 6 marca 2025 r. Wskazali, że działanie CTL Północ polegające na przyjęciu do kalkulacji powierzchni 313.342,50 m², wynikającej z przyjętej krotności realizowania prac jest nieuprawnione, skoro Zamawiający oczekiwał podania miesięcznej stawki dla 1 m² powierzchni niezależnie od częstotliwości czyszczenia

poszczególnych obiektów. Za nieuprawnione Odwołujący uznali również ponownie wprowadzenie przez CTL Północ parametru „doliczona kwota”, który funkcjonuje poza stawką jednostkową, skoro z dokumentacji zamówienia wynika, że stawka jednostkowa powinna odzwierciedlać cenę ryczałtową przedstawioną w formularzu ofertowym. Wyjaśnili, że: „Wprowadzenie „doliczonej kwoty” uniemożliwia przeprowadzenie zwiększenia/zmniejszenia zakresu usługi lub udzielenia zamówień z wolnej ręki. Włączanie lub wyłączanie powierzchni zgodnie z wyjaśnieniami Zamawiającego powinno stanowić wynik dość prostego obliczenia: iloczynu powierzchni, stawki i ilości miesięcy. Przy zastosowaniu „doliczonej kwoty” przeprowadzenie takiego działania jest niemożliwe bądź skrajnie utrudnione. Po drugie (...) Wykonawca ten wprowadza parametr „doliczona kwota” w pozycjach, w których już na pierwszy rzut oka doszło do wadliwego ustalenia zakresu zamówienia lub błędu w cenie. Dla usług skalkulowanych poprawnie nie powstaje potrzeba powoływania się na ten parametr.” Wskazali na podobny błąd w poz. 5 formularza ofertowego CTL Północ, w wyniku którego, zdaniem Odwołujących kwota na formularzu ofertowym CTL Północ powinna wynieść 404.911,20 zł, zaś została podana w wysokości 707.591,40 zł, co oznacza różnicę/błąd w wysokości 302.680,20 zł. Podkreślili, że łącznie w pozycjach 4 i 5 CTL Północ popełnił błąd w cenie w wysokości, tj.: 745.790,40 zł netto. Ponadto, w odniesieniu do poz. 13 formularza ofertowego (Sprzątanie i zmiatanie ul. Rotterdamskiej i ul. Celnej poza harmonogramem, tj. na wezwanie Zamawiającego, nie częściej niż raz w tygodniu – należy określić cenę łączną za 34 miesiące), Odwołujący wskazali, że Przystępujący niewłaściwie ustalił odnoszącą się do tej pozycji faktyczną powierzchnię ul. Rotterdamskiej i Celnej oraz zastosował stawkę jednostkową w wymiarze jednego tygodnia zamiast jednego miesiąca, bez odpowiedniej dyspozycji Zamawiającego w tej kwestii. W oparciu o załączone do odwołania pomiary z portalu mapowego, Odwołujący wskazali, że ulica Rotterdamska ma 650 metrów długości i 7 metrów szerokości, ulica Celna – 200 metrów długości i 7 metrów szerokości, zatem łącznie ulice te mają 6.000 m², zaś z wyjaśnień wynika, że Przystępujący przyjął powierzchnię 2.002 m², czyli tylko 33% prawidłowego obszaru usługi. Zdaniem Odwołujących, wykonawca ten pomylił powierzchnię ww. ulic z łączną powierzchnią chodników wzdłuż tych ulic, podaną przez Zamawiającego w SWZ w odniesieniu do poz. 4 formularza kosztorysowego na letnie utrzymanie infrastruktury. Co zaś się tyczy zastosowania stawki jednostkowej w wymiarze jednego tygodnia zamiast jednego miesiąca, to Odwołujący uznali, że takie działanie stanowi błąd w cenie, ponieważ uniemożliwia to Zamawiającemu prawidłowe realizowanie i rozliczanie umowy, zaś ponadto może to być zabieg zmierzający do ukrycia innej nieprawidłowości w wycenie usługi z poz. 13 formularza ofertowego. W efekcie, w ocenie Odwołujących zarzuty odwołania skutkują bezwzględną koniecznością odrzucenia oferty CTL Północ. W odniesieniu do zarzutu ewentualnego naruszenia art. 223 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 i art. 17 ust. 1 PZP, Odwołujący wskazali, że z uwagi na uzasadnione wątpliwości w zakresie zgodności treści oferty CTL Północ z wymaganiami SWZ, Zamawiający powinien wyjaśnić wszelkie te kwestie, tak by doprowadzić do udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Ponadto, uzasadniając ewentualny zarzut naruszenia art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 16 pkt. 1 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Odwołujący wskazali, że z udostępnionych Odwołującemu dokumentów postępowania wynika, że „część informacji dotycząca kluczowych wskaźników kalkulacyjnych” została zastrzeżona przez CTL Północ jako tajemnica przedsiębiorstwa, lecz Zamawiający nie przekazał Odwołującym pozostałej części wyjaśnień CTL Północ, jak również uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, czym naruszył wskazane przepisy.

W odpowiedzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości i obciążenie Odwołujących kosztami postępowania odwoławczego, w tym zasądzenie od Odwołujących na rzecz Zamawiającego kosztów zastępstwa przed Krajową Izbą Odwoławczą. W uzasadnieniu, Zamawiający wyjaśnił, że uważa odwołanie za całkowicie bezzasadne, ponieważ jego zdaniem, cena ofertowa CTL Północ, wbrew twierdzeniom Odwołujących, uwzględnia warunki zamówienia oraz nie jest obciążona błędem w jej obliczeniu, bowiem w szczególności: 1) zarzuty Odwołujących dotyczą ceny ryczałtovej; 2) Zamawiający określił cenę jako ryczałtową; 3) Zamawiający nie określił charakteru stawek jednostkowych, jako źródła wiedzy służącej do kontroli obliczenia ceny ryczałtovej; 4) Zamawiający określił charakter cen jednostkowych jako pomocnicze; 5) Odwołujący tak samo jak CTL Północ rozumielisposób obliczenia ceny podany przez Zamawiającego. Zamawiający podkreślił, że jego wolą było, aby kwoty wskazane w tabeli umiejscowionej w ust. 1 Formularza ofertowego, stanowiły sumę i jednocześnie wartość całkowitego wynagrodzenia ofertowego wykonawcy, zaś jednocześnie stawki jednostkowe wskazane w ust. 2 Formularza ofertowego nie miały służyć do sprawdzenia wyliczeń z ust. 1 Formularza ofertowego, lecz stanowić materiał wyjściowy dla wyceny usług, o których mowa w art. 388 pkt 2) lit. c) PZP. Wskazał, że stawki jednostkowe wskazane w ust. 2 Formularza ofertowego miały jedynie charakter pomocniczy, zaś głównym celem, dla którego poproszono wykonawców o wskazanie stawek jednostkowych, było wyłącznie stworzenie podstawy do ewentualnych negocjacji w sprawie zawarcia całkowicie oderwanej od zamówienia podstawowego umowy, której zawarcie, stawki cenowe, i inne warunki będą dopiero zależały od zgodnej woli stron, a w przypadku jej braku, do umowy w ogóle nie dojdzie. Ponadto – jak wynika z odpowiedzi na odwołanie – wskazanie wyliczonych stawek jednostkowych w ust. 2 Formularza ofertowego miało na celu umożliwienie obniżenia wynagrodzenia w sytuacji, o której mowa w § 2 ust. 5 Wzoru umowy, tj. w sytuacji czasowego, krótkotrwałego,

awaryjnego wyłączenia określonej powierzchni ze świadczonych usług. Według Zamawiającego, istotne znaczenie dla interpretacji tego postanowienia oraz charakteru stawek jednostkowych ma pytanie i odpowiedź nr 3 udzielona w ramach wyjaśnień treści SWZ, z których wynika, że stawki jednostkowe są oderwane od ceny ofertowej wskazanej w ust. 1 Formularza ofertowego, bowiem stawka ta może uwzględniać specjalne okoliczności, jak np. podnoszone w zapytaniu wykonawcy stałe koszty pracowników, czy jak to przewidział Zamawiający również inne stałe koszty ogólnozakładowe, najem maszyn, etc., które wykonawcy muszą nadal ponosić pomimo czasowego wyłączenia, a nadto być w stałej gotowości powrotu do świadczenia usługi na całej powierzchni. W ocenie Zamawiającego również doliczenie dodatkowych kosztów, które zmniejszyło stawkę za m², było dozwolonym działaniem Wykonawcy. Zamawiający dodał, iż pomimo, że Odwołujący powołują się na niejednoznaczność opisu sposobu liczenia stawek jednostkowych, to jednak nie zaskarżyli oni SWZ w tym zakresie. Zamawiający zaprzeczył na koniec, by prawdopodobne było, że Zamawiający nie uzyska od CTL Północ całego zamówienia wobec ewentualnego nieuwzględnienia w wyliczeniach stawek jednostkowych niektórych części powierzchni. „Biorąc pod uwagę treść Wzoru umowy, SWZ, OPZ, Wykonawca za cenę ofertową wskazaną w ust. 1 Formularza ofertowego będzie zmuszony do wykonania CAŁEGO przedmiotu Umowy, bez względu na wysokość stawek jednostkowych, stosowania do ich wyliczeń dodatkowych kwot niż wynikające z przeliczeń powierzchni i stawki jednostkowej, czy wobec określonej treści wyjaśnień.”

Przystąpienie do postępowania odwoławczego zgłosił wykonawca CTL Północ sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni – po stronie Zamawiającego. W piśmie procesowym z dnia 30 kwietnia 2025 r. wniósł o oddalenie odwołania w całości, wskazując, że treść oferty CTL Północ jest zgodna z warunkami zamówienia określonymi w SWZ oraz nie popełniono w niej błędów w obliczeniu ceny. Podkreślił, że żadne postanowienie SWZ nie narzucało wykonawcy konkretnego sposobu liczenia ceny w zakresie poszczególnych pozycji, w szczególności Zamawiający nie wskazał, aby pozycje wyceniane jako ryczałtowe liczone były jako stawka jednostkowa x powierzchnia x okres. W ocenie CTL Północ, Zamawiający pozostawił wykonawcom pewną dowolność w określeniu ceny za wykonanie poszczególnych elementów przedmiotu zamówienia, skutkiem czego nieprzestrzeganie zasad przedstawionych przez Odwołujących w odwołaniu nie może stanowić o niezgodności treści oferty Przystępującego z warunkami zamówienia, gdyż takie zasady nie zostały nigdzie przez Zamawiającego wyartykułowane. Zwrócił uwagę na fakt, że określając cenę ryczałtową, to wykonawca decyduje, czy i na ile uwzględnić dodatkowe koszty lub ryzyka oraz gdzie (w jakich pozycjach) je skalkulować. Powołał się na postanowienia SWZ dotyczące ryczałtowego charakteru wynagrodzenia wykonawcy. Podniósł, że stawki te miały w szczególności być wykorzystane na potrzeby określenia pomniejszenia wynagrodzenia zgodnie z § 12 ust. 4 wzoru umowy, a tym samym, w sytuacji konieczności obniżenia wynagrodzenia w sytuacjach tam wskazanych, koszty nie obniża się proporcjonalnie wraz ze zmniejszeniem powierzchni, gdyż wynagrodzenie personelu, koszty utrzymania sprzętu, czy ubezpieczenie pozostają niezmiennie. Powołał się na zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść wykonawcy. Wskazał również, iż jego zdaniem sami Odwołujący nie wycenili swojej oferty w taki sposób, jaki sami uznają za prawidłowy. Ponadto, wskazał, że: „Niewłaściwe (i często niewykonalne) natomiast wydaje się kalkulowanie „krotności” w stawce jednostkowej, gdyż w takim razie należałoby przyjąć, że dana stawka „jednostkowa” ujmuje w sobie wykonanie danej czynności np. kilka razy, podczas gdy te same czynności wykonywane są z różną częstotliwością. Jeśli „krotność” zostanie zawarta w stawce jednostkowej, to Zamawiający podczas zlecenia wykonanie prac dodatkowych jednokrotnie de facto zapłaci za ich wykonanie kilkukrotnie.” Dodał, że jego zdaniem, gdyby metodologia określania cen była jednoznacznie określona (stawka jednostkowa x powierzchnia x czas), a Przystępujący popełniłby błędy w swojej ofercie, to wniosek o odrzucenie oferty wykonawcy byłby niezasadny, gdyż – dysponując wysokością stawki jednostkowej – Zamawiający, bez potrzeby uzyskiwania żadnych wyjaśnień od wykonawcy byłby w stanie poprawić popełnione omyłki. Wg Przystępującego niezasadne są również zarzuty ewentualne Odwołujących, skoro obaj wykonawcy byli już raz wzywani przez Zamawiającego do wyjaśnień treści złożonych ofert w trybie art. 223 ust. 1 PZP, zaś sam fakt, że Zamawiający ocenił złożone wyjaśnienia w inny sposób niż chciałby Odwołujący, nie prowadzi zdaniami Przystępującego do naruszenia, zaś „Potwierdza jedynie, że brak było ściśle narzuconej przez Zamawiającego metodologii wyceny cen ryczałtowych, wobec czego obydwaj Wykonawcy złożyli ofertę zgodną z SWZ.” W odniesieniu zaś do zarzutu naruszenia przez Zamawiającego przepisów dotyczących możliwości odmowy udostępnienia dokumentów postępowania z uwagi na zastrzeżoną tajemnicę przedsiębiorstwa, Przystępujący wskazał, że Zamawiający postąpił prawidłowo, niemniej jednak odwołanie w tej części powinno zostać oddalone ze względu na brak wpływu potencjalnego naruszenia na wynik postępowania. Wskazał, że skoro Odwołujący nie zarzucili naruszenia przepisów w zakresie żądania i oceny wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny w ofercie Przystępującego, to termin na złożenie odwołania w tym zakresie już upłynął, zatem nawet w przypadku uznania, że Zamawiający powinien odtajnić wyjaśnienia CTL Północ w zakresie rażąco niskiej ceny, brak będzie możliwości formułowania nowych zarzutów w tej kwestii.

Odwołujący, w ślad za wnioskiem o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego, złożyli fakturę na kwotę brutto 4.428,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, zaś Zamawiający rachunki kosztowe, w tym fakturę na kwotę 3.600 zł brutto tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz trzy bilety kolejowe na kwotę 143,65 zł każdy tytułem dojazdu na

rozprawę.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba ustaliła, że odwołanie nie zawiera braków formalnych i terminowo został uiszczony wpis od odwołania w wymaganej wysokości. Izba nie stwierdziła również podstaw do odrzucenia odwołania.

Do niniejszego postępowania odwoławczego – po stronie Zamawiającego – skutecznie przystąpił wykonawca CTL Północ sp. z o.o. w Warszawie.

Izba uznała także, że Odwołujący są uprawnieni do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, bowiem posiadają interes w uzyskaniu zamówienia i mogą ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Odwołujący złożyli ofertę w postępowaniu, która – jak wskazali – może zostać wybrana w przypadku uwzględnienia odwołania i odrzucenia oferty CTL Północ. Izba ustaliła w oparciu o informację z otwarcia ofert z dnia 2 września 2024 r., że w postępowaniu wpłynęły 2 oferty, tj.: oferta Odwołujących z ceną brutto 8.837.026,92 zł oraz oferta Przystępującego z ceną brutto 8.532.093,29 zł. Kryterium oceny ofert stanowiła cena brutto (100 %). Zgodnie z zawiadomieniem o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 3 kwietnia 2025 r., za najkorzystniejszą została uznana oferta CTL Północ – z punktacją 100 pkt, zaś kolejna oferta Odwołujących uzyskała 96,55 pkt. W efekcie, Izba stwierdziła, że w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w zarzutach przepisów PZP, Odwołujący mogą ponieść szkodę wynikającą z nieudzielenia im zamówienia publicznego. Tym samym, spełnione są przesłanki materialnoprawne skorzystania ze środka ochrony prawnej, jakim jest odwołanie, wynikające z art. 505 PZP.

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie przez wykonawcę usług zimowego i letniego utrzymania infrastruktury i terenów zielonych na obszarze Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. (Rozdział IV SWZ, ust. 1). W ust. 3, Zamawiający wyróżnił poszczególne nawierzchnie i prace objęte zimowym i letnim utrzymaniem, wskazując szczegółowo ich powierzchnię, w tym: ulice, drogi – 77.815 m², parkingi – 64.011 m², wywóz śniegu – 300 m² za jedno zimowe utrzymanie infrastruktury, o którym mowa w ust. 4 pkt 1 Rozdziału IV SWZ, zgrabianie, wywóz i utylizacja, liści, gałęzi – 7.779 m², mycie słupków typu U12b i U12c na odcinku – 1.160 m. Dołączył załączniki graficzne dotyczące utrzymania infrastruktury, tj. mapy 1-3 stanowiące załączniki nr 8 i 9 do SWZ.

W ust. 4 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) Zamawiający wskazał ponadto, że zakres przedmiotu zamówienia obejmuje zimowe utrzymanie infrastruktury (od 1 listopada do 31 marca, całodobowe), w tym wykonanie 30 dobowych akcji odśnieżania w danym sezonie zimowym polegających na oczyszczaniu ze śniegu oraz zwalczaniu gołoledzi i śliskości środkami niechemicznymi i chemicznymi oraz ich mieszkankami lub innymi właściwymi przepisami – ulic, parkingów, dróg, placów, miejsc postojowych, chodników, dróg rowerowych, nawierzchni nabrzeży i ścieżek cumowniczych, dróg technologicznych, nawierzchni drogowo-kolejowych w tym rowków (żłobków) w przystawkach na długości przejazdu lub przestrzeni między płytą a szyną, zgodnie z załącznikiem nr 8 do SWZ oraz letnie utrzymanie infrastruktury (od 1 kwietnia do 31 października), w tym mechaniczne oraz ręczne oczyszczanie chodników, ulic, dróg, parkingów, miejsc postojowych, dróg rowerowych, z częstotliwością minimum raz w miesiącu; dla wybranych nawierzchni częstotliwość sprzątnięcia, zgodnie z tabelą:

Pozostała powierzchnia chodników (48 090 m²) oraz parkingów (ul. Rotterdamska 9/11/13, ul. Polska 4, ul. Chrzanowskiego – przychodnia o łącznej pow. 31 814 m²) częstotliwość sprzątnięcia 1x w miesiącu.

Letnie utrzymanie infrastruktury obejmuje ponadto (pkt 2 lit. b) mechaniczne oraz ręczne oczyszczanie placów, nawierzchni drogowo-kolejowych (wraz z rowkami i przestrzenią między płytą a szyną), nawierzchni nabrzeży i ścieżek cumowniczych, dróg technologicznych z częstotliwością minimum 2 razy w miesiącu; dla wybranych placów manewrowych, częstotliwość sprzątnięcia zgodnie z tabelą:

Zakres przedmiotu zamówienia obejmuje, zgodnie z ust. 4 pkt 3 również całoroczne prace ogólnoporzędowe, w tym: prace polegające na usuwaniu chwastów oraz śmieci z terenu Zamawiającego nieobjętego zimowym i letnim utrzymaniem – szacowana ilość śmieci: 2 m³, szacowana powierzchnia prac: 500 m² (powyższe orientacyjne wartości dotyczą okresu 3 miesięcy) (lit. d).

W Rozdziale VII ust. 2 SWZ, Zamawiający zastrzegł, że przewiduje możliwość udzielania zamówień, o których mowa w art. 388 pkt. 2) lit. c) PZP, zgodnie z postanowieniami § 11 Wzoru umowy, stanowiącego załącznik nr 12 do SWZ.

Sposób obliczenia ceny został opisany w Rozdziale XVII SWZ. Wskazano tam w ust. 1, że wykonawca określa całkowitą, ryczałtową cenę netto oraz brutto za realizację przedmiotu zamówienia w Formularzu oferty sporządzonym wg wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ, w tym za prace wyszczególnione w Rozdziale IV ust. 4 pkt 1) – 3) SWZ. Suma cen netto i brutto powyższego podziału prac musi być równa łącznej cenie ryczałtowej netto i brutto za jaką wykonawca wykona w sposób kompleksowy przedmiot zamówienia. Podana cena ofertowa musi być ryczałtowa, ostateczna, kompletna, jednoznaczna. Ponadto musi uwzględniać wszystkie wymagania stawiane przez Zamawiającego w niniejszej SWZ, wszelkie zobowiązania wykonawcy oraz obejmować wszystkie koszty, jakie poniesie wykonawca z tytułu należytej oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji przedmiotu zamówienia. Cena ta będzie stała i nie może się zmienić za wyjątkiem przypadków opisanych w PZP oraz we wzorze Umowy. Wykonawca zobowiązany jest do

uwzględnienia w cenie oferty wszelkich kosztów związanych z kompleksowym wykonaniem przedmiotu zamówienia.

W załączniku nr 1 do SWZ, Zamawiający sformułował Formularz oferty, w treści którego w ust. 1 zawarto oświadczenie: „Oferujemy kompleksowe wykonanie przedmiotu Zamówienia za całkowitą cenę ryczałtową nettozł (słownie:.....zł), VAT (8%) w wysokości zł (słownie:zł), brutto: zł (słownie:zł), w tym w podziale na” oraz poniżej tabelę zawierającą poszczególne pozycje od 1 do 16 oraz kolumny opisane jako: Elementy przedmiotu zamówienia, Ryczałtowa cena (netto), Ryczałtowa cena (brutto). W ust. 2 Formularza wskazano: „Stawki jednostkowe przyjęte do kalkulacji oferty w zależności od rodzaju nawierzchni oraz obowiązujące dla usług zleczanych zgodnie z art. 388 pkt. 2) lit. c) Ustawy, są następujące:” oraz poniżej wymieniono wszystkie zlecane rodzaje prac z podziałem na zimowe, letnie i całoroczne utrzymanie. W ust. 3 zaś: „Wyrażamy zgodę na stosowanie stawek, o których mowa w ust. 2 do wyceny zamówień określonych w Rozdziale VII ust. 2 SWZ.”

W załączniku nr 12 do SWZ zawarto Wzór umowy. W § 2 pt. „Cel i Przedmiot Umowy” wskazano na następujące postanowienia: ust. 2: „Przedmiotem Umowy jest wykonanie wszystkich prac, jakie okażą się niezbędne dla osiągnięcia celu Umowy.”, ust. 5: „Zamawiający zastrzega możliwość czasowego zmniejszenia zakresu powierzchni świadczonych usług, z powodu okresowego wyłączenia z eksploatacji części obszaru w przypadku prowadzenia na nim robót budowlanych, eksploatacyjnych lub innych skutkujących brakiem dostępu do danego obszaru.”, ust. 7: „Przewiduje się udzielenie zamówień, o których mowa w art. 388 pkt. 2) lit. c) Ustawy Prawo zamówień publicznych.” W § 11 pt. „Wynagrodzenie” wskazano na następujące postanowienia: ust. 1: „Całkowite wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu Umowy zgodnie z ofertą Wykonawcy z dniaustalone zostało na ryczałtową kwotęzł netto (słownie:..... zł), do której zostanie doliczony należny podatek od towarów i usług (VAT 8%) VAT w wysokościzł (słownie:zł), co daje łącznie kwotę brutto.....zł (słownie:.....),” zaś poniżej wyszczególniono składowe wynagrodzenia za poszczególne rodzaje prac, ust. 2: „Wynagrodzenie ryczałtowe, o którym mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu, wyliczone zostało na podstawie poniższych stawek jednostkowych:” i poniżej wskazano na poszczególne zadania i ich jednostkową wycenę za m2 lub szt., ust. 3: „Ryczałtowe wynagrodzenie podane w ust. 1 niniejszego paragrafu obowiązuje w całym okresie obowiązywania Umowy.”, ust. 4: „Ryczałtowe wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu obejmuje również koszty: 1) ewentualnych pomiarów itp.; 2) zapewnienia właściwych warunków wynikających z przepisów BHP i ppoż.; 3) wywozu na wysypisko i utylizację wszelkich materiałów związanych z realizacją Zamówienia; 4) uzyskania ewentualnych niezbędnych pozwoleń i decyzji 5) zapewnienia bezpiecznej organizacji ruchu kołowego i pieszego wraz z czytelnym i widocznym oznakowaniem oraz utrzymania porządku na terenie prowadzonych prac; 6) organizacji zaplecza technicznego z bazą sprzętu; 7) zakupu materiałów; 8) należnych podatków i opłat oraz innych czynników mających wpływ na cenę ryczałtową; 9) ubezpieczenia; 10) usuwania ewentualnych wad i usterek, stwierdzonych w zrealizowanym Zamówieniu; 11) wykonania przedmiotu Zamówienia.”, ust. 6: „W przypadku wystąpienia konieczności udzielenia Wykonawcy zamówienia o którym mowa w art. 388 pkt. 2) lit. c) Ustawy Strony postanawiają, że podstawą wyceny wartości tego zamówienia będą, z zastrzeżeniem § 19 Umowy, stawki jednostkowe określone w ust. 2 niniejszego paragrafu, na podstawie których Wykonawca złożył ofertę cenową.” W § 12 Wzoru umowy pt. „Rozliczenie” zawarto ust. 4, wg którego: „Zmniejszenie zakresu powierzchni objętej Umową wskazane w § 2 ust. 5 Umowy powoduje jednocześnie zmianę wysokości wynagrodzenia ryczałtowego poprzez proporcjonalne obniżenie tegoż wynagrodzenia w stosunku do zmienionego zakresu w oparciu o stawki jednostkowe, o których mowa w § 11 ust. 2 Umowy”.

Dnia 21 sierpnia 2024 r. Zamawiający udzielił wyjaśnień w związku z pytaniami od wykonawców, w szczególności na pytanie nr 3 o treści: W § 2 ust. 5 Załącznika nr 12 – Wzór umowy (dalej: „Umowa”) Zamawiający przewidział: „Zamawiający zastrzega możliwość czasowego zmniejszenia zakresu powierzchni świadczonych usług, z powodu okresowego wyłączenia z eksploatacji części obszaru w przypadku prowadzenia na nim robót budowlanych, eksploatacyjnych lub innych skutkujących brakiem dostępu do danego obszaru.” Jednocześnie, w § 12 ust. 4 wskazano: „Zmniejszenie zakresu powierzchni objętej Umową wskazane w § 2 ust. 5 Umowy powoduje jednocześnie zmianę wysokości wynagrodzenia ryczałtowego poprzez proporcjonalne obniżenie tegoż wynagrodzenia w stosunku do zmienionego zakresu w oparciu o stawki jednostkowe, o których mowa w § 11 ust. 2 Umowy.” Prosimy o wyjaśnienie co Zamawiający rozumie przez „proporcjonalne obniżenie”. Wykonawca podnosi, że zmiana powierzchni nie zawsze może oznaczać proporcjonalną zmianę kosztów, które Wykonawca musi ponieść w celu wykonania zamówienia. Koszty stałe Wykonawcy, np. w postaci wynagrodzeń pracowników wykonujących przedmiot zamówienia nie są zależne od powierzchni na której świadczone są usługi.”, Zamawiający odpowiedział w następujący sposób: „Zgodnie z treścią § 12 ust. 4 wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 12 do SWZ, mechanizm proporcjonalnego obniżenia wysokości wynagrodzenia ryczałtowego przewiduje, że proporcjonalne obniżenie tegoż wynagrodzenia w przypadku, o którym

mowa w § 2 ust. 5 umowy, nastąpi poprzez obniżenie wynagrodzenia o wartości odpowiadające iloczynom odpowiednich stawek jednostkowych, o których mowa w § 11 ust. 2 umowy oraz powierzchni, o którą zmniejszony zostanie zakres przedmiotu umowy.”

Dnia 22 listopada 2024 r. Zamawiający zawiadomił o wyborze najkorzystniejszej oferty wskazując na ofertę Odwołujących oraz poinformował o odrzuceniu oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) PZP.

Wyrokiem z dnia 2 grudnia 2024 r., sygn. KIO 4170/24, Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła odwołanie CTL Północ w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 128 ust. 1 PZP i nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty CTL Północ, unieważnienie czynności wezwania tego wykonawcy do złożenia podmiotowych środków dowodowych oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

Zawiadomieniem z dnia 21 stycznia 2025 r., Zamawiający poinformował, że wykonując ww. orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej unieważnia czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i czynność odrzucenia oferty wykonawcy CTL Północ.

Pismem z dnia 25 lutego 2025 r., Zamawiający, działając na podstawie art. 223 ust. 1 PZP, wezwał wykonawcę CTL Północ do udzielenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanych cen w ofercie, tj. do wskazania metodologii wyliczenia ryczałtowych cen netto i brutto za elementy wskazane w tabeli (pkt 1-16) znajdującej się w ust. 1 oferty, zgodnie z przyjętymi do kalkulacji stawkami jednostkowymi określonymi w ust. 2 oferty, wraz ze szczegółowymi kalkulacjami, z których wynikać będą ceny wskazane w ofercie. Analogiczne wezwanie zostało również skierowane do Odwołujących.

W odpowiedzi z dnia 6 marca 2025 r. wykonawca CTL Północ przedstawił żądane informacje, zastrzegając, że Zamawiający w SWZ żądał podania i wyceny przedmiotu zamówienia wg cen ryczałtowych, nie przypisując w Formularzu ofertowym konkretnych powierzchni do poszczególnych pozycji tabeli, tym samym Zamawiający pozostawił wykonawcy opracowanie metodologii dokonania wyceny. Umieścił tabele, w której dodał kolumnę „Metodologia wyliczenia cen ryczałtowych” i odnosząc się do poszczególnych pozycji ust. 1 Formularza ofertowego (od 1 do 16) opisał metodologię ich wyceny, którą dla niektórych pozycji rozwinął pod samą tabelą. W szczególności:

- 1)w poz. 8 pt. Pielęgnacja trawników – koszenie, zgrabianie, wywóz i utylizacja pokosów (należy określić cenę łączną za 20 miesięcy) wyjaśnił, że cena ofertowa stanowi iloczyn ceny jednostkowej za pielęgnację trawników (0,21 zł netto/m²) i powierzchni terenów zielonych (trawników) (144180) oraz ilości m-cy (20); $0,21 \times 144180 \times 20 = 605\,556,00$;
- 2)w poz. 11 pt. Zbieranie śmieci na obszarze objętym utrzymaniem i torowiskach, w tym systematyczne zbieranie śmieci na parkingu samochodowym (należy określić cenę łączną za 34 miesiące) wyjaśnił, że cena ofertowa to suma iloczynu ceny jednostkowej za zbieranie śmieci na obszarze objętym utrzymaniem i torowiskach wynoszącej – (0,10 zł netto/m², obszar 354.617 m²) oraz iloczynu ceny jednostkowej za systematyczne zbieranie śmieci na parkingu samochodowym wynoszącej – (0,39 zł netto/m², obszar 64.011 m²). Wartość sumy mnożona jest przez ilość miesięcy (34). $((0,10 \times 354617) + (0,39 \times 64011)) \times 34 = 2\,054\,483,66$;
- 3)w poz. 13 pt. Sprzątanie i zmiatanie ul. Rotterdamskiej i ul. Celnej poza harmonogramem tj. na wezwanie Zamawiającego (nie częściej niż raz w tygodniu) (należy określić cenę łączną za 34 miesiące), wykonawca CTL wyjaśnił, że cenę ustalił jako iloczyn ceny jednostkowej za sprzątanie i zmiatanie ulic (0,13 zł netto/m²) i powierzchni (2002 m²) oraz ilości tygodni (148). $0,13 \times 2002 \times 148 = 38\,518,48$;
- 4)w poz. 14 pt. Prace polegające na usuwaniu chwastów oraz śmieci z terenu Zamawiającego nieobjętego zimowym i letnim utrzymaniem (należy określić cenę łączną za 34 miesiące), wyjaśnił, że cena ofertowa została ustalona jako iloczyn ceny jednostkowej za usuwanie chwastów oraz śmieci z terenu Zamawiającego nieobjętego zimowym i letnim utrzymaniem (0,17 zł netto/m²) i powierzchni terenu (500 m²) oraz ilości dni (1034) + kwota 157598,16 $0,17 \times 500 \times 1034 + 157598,16 = 245\,488,16$ Doliczona kwota 157.598,16 zł obejmuje koszty codziennego zabezpieczenia zasobów (sprzęt oraz kadra osobowa) oraz koszt wywozu wraz z utylizacją podstawowych podczas realizacji usługi odpadów. Cena jednostkowa nie zawiera kosztów stałych (sprzętu oraz kadry) jedynie koszty zmienne.

W dniu 3 kwietnia 2025 r. Zamawiający zawiadomił o ponownej czynności wyboru oferty najkorzystniejszej CTL Północ w Gdyni.

Dnia 3 kwietnia 2025 r. Odwołujący zwrócili się do Zamawiającego o udostępnienie protokołu postępowania. Na rozprawie, pełnomocnik Odwołujących oświadczył, że w odpowiedzi na powyższy wniosek otrzymał jedynie część żądanych dokumentów, gdyż nie otrzymał dokumentów objętych żądaniem niniejszego odwołania i nie otrzymał żadnej informacji lub pisma od Zamawiającego w przedmiocie odmowy udostępnienia pozostałych dokumentów.

Izba zaliczyła w poczet akt postępowania:

- 1)dokumentację przekazaną przez Zamawiającego w postaci elektronicznej, która wpłynęła do akt sprawy w dniu 24 kwietnia 2025 r., w szczególności:

- Ogłoszenie o zamówieniu,
- SWZ wraz z załącznikami oraz wyjaśnieniami,
- oferty,
- informacja z otwarcia ofert,
- zawiadomienie z dnia 22 listopada 2024 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- wyrok sygn. KIO 4170/24,
- zawiadomienie z 21 stycznia 2025 r. o unieważnieniu czynności,
- wezwania do wyjaśnienia metodologii wyceny wraz z odpowiedziami obu wykonawców,
- zawiadomienie z dnia 3 kwietnia 2025 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- rejestr udostępnień
- protokół postępowania;

2)dowody załączone przez Odwołującego do odwołania oraz przedstawione na rozprawie, na fakty powołane przez stronę:

- informacja w sprawie niezgodności oferty CTL Północ Sp. z o.o. z warunkami zamówienia – pismo z dnia 10 lutego 2025 r.,
- załącznik pomiary ul. Rotterdamskiej i Celnej z portalu mapowego;
- zestawienie dotyczące wartości wyłączeń w ramach realizacji umowy nr 102/MG/KJ/E/2021 z 26 listopada 2021 r. – opracowanie własne wraz z zestawieniami wyłączonych powierzchni za okres grudzień 2021-listopad 2024,
- zestawienie dotyczące waloryzacji stawek jednostkowych w latach 2021-2024 – opracowanie własne, wraz z załącznikami,
- wyciąg ze wzoru umowy w zakresie dot. § 11;

3)dowody złożone przez Zamawiającego przy odpowiedzi na odwołanie oraz na rozprawie, na fakty powołane przez stronę:

- wyczenia dot. LOG – Stawki jednostkowe a ceny ryczałtowe – opracowanie własne,
- pismo wykonawcy LOG P.M. z 10 września 2024 r.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba zważyła, co następuje.

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Zamawiający prawidłowo, zgodnie z przepisami PZP dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy CTL Północ oraz, że oferta ta nie podlegała odrzuceniu, w szczególności na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 10 PZP. Wykonawca CTL Północ zaoferował bowiem realizację zamówienia zgodnie z jego warunkami ustalonymi przez Zamawiającego w SWZ oraz prawidłowo, tj. bezbłędnie obliczył cenę ofertową.

Odnosząc się do pierwszej grupy zarzutów dotyczących naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, Izba uznała, że Odwołujący nie wykazali sprzeczności treści oferty wykonawcy CTL Północ z warunkami zamówienia, a tym samym nie wykazali, by oferta ta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP. Przede wszystkim Odwołujący nie wskazali na żadne postanowienie SWZ, z którym treść oferty byłaby sprzeczna. Wprost przeciwnie, swoją argumentację wywodzili z własnej, subiektywnej interpretacji postanowień SWZ, przy czym jednocześnie podnosili, że Zamawiający nie dał wystarczających wskazówek wykonawcom w zakresie wyliczenia cen jednostkowych, oraz, że SWZ i sformułowania formularza są w tym zakresie niejednoznaczne. Niedopuszczalne jest zaś wywodzenie sprzeczności treści oferty z niejednoznacznych postanowień SWZ lub z postanowień wyinterpretowanych subiektywnie przez wykonawcę. Podkreślenia wymaga, że wniosek o sprzeczności treści oferty CTL Północ z warunkami zamówienia Odwołujący oparli na własnych założeniach co do sposobu obliczenia ceny ryczałtowej w oparciu o stawki jednostkowe. Brak jednak możliwości oparcia ww. założeń w treści SWZ, a bynajmniej Odwołujący na takie postanowienia nie wskazali. W szczególności, w ocenie Krajowej Izby Odwoławczej, z postanowień SWZ nie wynika – tak jak to wywodzili Odwołujący – że niedopuszczalne jest sformułowanie parametru „doliczona kwota” w ramach wyceny stawek jednostkowych.

Zarówno Zamawiający, jak też uczestnik CTL Północ, zasadnie podkreślali ryczałtowy charakter, jaki ma wynagrodzenie wypłacane na rzecz wykonawcy w ramach niniejszego zamówienia. Już samo to poddaje w wątpliwość, nadaną przez Odwołującego, istotną wagę stawek jednostkowych z punktu widzenia wyliczenia ceny ofertowej. Przede wszystkim, nie ma żadnych podstaw do uznania, że wskazane w ust. 2 formularza ofertowego stawki jednostkowe powinny sumować się do wartości odpowiadającej cenie ofertowej wskazanej w ust. 1 formularza cenowego. Izba uznała za kluczowe w niniejszej sprawie, zarówno treść pytania nr 3, jak też udzielonych dnia 21 sierpnia 2024 r. przez Zamawiającego wyjaśnień, z których wynika, że wycena stawek jednostkowych powinna być przeprowadzona przez wykonawcę odrębnie od wyceny wynagrodzenia ryczałtowego. Stawki jednostkowe powinny być skalkulowane tak, by uwzględniały, że koszty stałe wykonawcy są ponoszone niezależnie od zakresu powierzchni świadczonych usług.

Z powyższego wynika, że wycena stawek jednostkowych powinna uwzględniać cel, w którym Zamawiający żąda ich

wskazania, czyli po pierwsze ułatwienie ustalenia wysokości wynagrodzenia wykonawcy w razie konieczności udzielenia zamówienia, o którym mowa w art. 388 pkt 2 lit. c) PZP (Rozdział VII ust. 2 SWZ oraz § 11 ust. 6 Wzoru umowy) oraz po drugie ustalenie kwoty odzwierciedlającej wartość zmiany wysokości wynagrodzenia ryczałtowego w wyniku proporcjonalnego obniżenia tego wynagrodzenia z uwagi na zmniejszenie zakresu powierzchni objętej umową (§ 12 ust. 4 Wzoru umowy). Tym samym, nie ma konieczności podania tych stawek w ust. 2 formularza, w kwotach które sumowałyby się do ceny ofertowej, a najwyżej nie wynika ona z żadnego postanowienia SWZ.

Uznać zatem należy, jak słusznie podnosił Zamawiający i Przystępujący, że wykonawcy mieli przyznaną pewną swobodę w zakresie kalkulacji stawek jednostkowych. Z postanowień SWZ nie wynika – jak wywodzili Odwołujący – by wykonawców obowiązywała metodologia obliczania wysokości ceny, w świetle której na cenę składa się iloczyn stawki jednostkowej, powierzchni (liczbę sztuk) oraz czasu trwania realizacji usługi (liczby wykonanych czynności). Nie przeczy temu treść ust. 2 § 11 Wzoru umowy, na którą powoływali się Odwołujący, zgodnie z którym wynagrodzenie ryczałtowe wycenzone zostało „na podstawie stawek jednostkowych”. Stanowi to zaś wskazówkę dla wykonawców, że sposób obliczenia stawek jednostkowych nie może pozostawać w oderwaniu od wynagrodzenia za całość przedmiotu zamówienia, jak też w oderwaniu od wyceny poszczególnych rodzajów prac. Stawek jednostkowych nie można jednak traktować jako typowej stawki kosztorysowej, umożliwiającej obliczenie ceny całkowitej przy pomocy prostego działania matematycznego, lecz są to wartości, które zawierają w sobie wycenę prac realizowanych w ramach zamówienia oraz pozostałych kosztów wykonawcy, które mają istotne znaczenie w dwóch określonych przez Zamawiającego, wskazanych wyżej przypadkach, w których niemożliwe byłoby oparcie się na wysokości całkowitego wynagrodzenia ryczałtowego wskazanego w ofercie.

W efekcie, brak jest możliwości wyciągnięcia wniosków i stawiania hipotez wskazanych w odwołaniu – z samego tylko faktu dokonania takiej a nie innej wyceny stawek jednostkowych przez Przystępującego. Cena ryczałtowa różni się od ceny kosztorysowej tym, że obejmuje wszystkie koszty i narzuty, w tym marżę, wycenione przez wykonawcę zgodnie z jego metodologią, zaś jej wysokość należąca wykonawcy jest ustalona w momencie jej zaoferowania i z pewnymi wyjątkami, nie podlega zmianie, zaś w przypadku ceny kosztorysowej, której kalkulacja jest oparta o kosztorys, poszczególne składowe tej ceny decydują ostatecznie o wysokości należnego wynagrodzenia wykonawcy.

Skoro zatem, stawki jednostkowe wskazane w ust. 2 formularza nie muszą się sumować do ceny ofertowej – to nie sposób podzielić poglądu Odwołujących, jakoby w oparciu o działanie matematyczne możliwe było stwierdzenie, że wykonawca CTL Północ w poz. 14 formularza zaoferował wykonanie usługi w odniesieniu do parkingu tymczasowego/placu składowego przy ul. Logistycznej (Plac nr 2) o pow. 42.472 m², która nie stanowi obszaru wchodzącego w zakres zamówienia podstawowego, odnoszącego się wyłącznie do powierzchni 500m² terenu Zamawiającego nieobjętego stałym utrzymaniem. Tymczasem, Przystępujący w złożonych wyjaśnieniach, w odniesieniu do poz. 14 wskazał, że cenę w tym zakresie obliczył jako „iloczyn ceny jednostkowej za usuwanie chwastów oraz śmieci z terenu Zamawiającego nieobjętego zimowym i letnim utrzymaniem [0,17 zł netto/m²] i powierzchni terenu [500 m²] oraz ilości dni [1034] + kwota 157598,16 0,17 x 500 x 1034 + 157598,16 = 245 488,16 zł” i uwzględnił doliczoną kwotę 157.598,16 zł obejmującą koszty codziennego zabezpieczenia zasobów (sprzęt oraz kadra osobowa) oraz koszt wywozu wraz z utylizacją powstałych podczas realizacji usługi odpadów – co wprost świadczy o uwzględnieniu przez Przystępującego treści wyjaśnień Zamawiającego odnoszących się do pytania nr 3. W efekcie, Zamawiający nie miał żadnych podstaw do nabrania wątpliwości w zakresie dotyczącym zaoferowanego zakresu świadczenia – CTL Północ wprost bowiem wskazał, że cenę tę odnosi do powierzchni terenu 500m², a nie jak twierdzi Odwołujący 42.472 m².

W istocie, gdyby w SWZ ustalona została jednoznacznie metoda wyceny stawek jednostkowych, to Zamawiający nie zwróciłby się do obu wykonawców z wezwaniem w trybie art. 223 ust. 1 PZP, do udzielenia wyjaśnień i wskazania metodologii wyceny ryczałtowych cen brutto i netto za elementy wskazane w tabeli pkt 1-16 znajdującej się w ust. 1 oferty, zgodnie z przyjętymi do kalkulacji stawkami jednostkowymi określonymi w ust. 2 oferty.

W odniesieniu do zarzutu nr 3 dotyczącego poz. 11 tabeli cenowej formularza ofertowego (Zbieranie śmieci na obszarze objętym utrzymaniem i torowiskach, w tym systematyczne zbieranie śmieci na parkingu samochodowym), należy wskazać, że Odwołujący niesłusznie zaliczają do tej pozycji, wskazany w Rozdziale IV ust. 3 pkt 12 SWZ obszar tereny zielone, skoro w postanowieniu tym wskazano na rodzaj prac a nie nawierzchni. W pkt 3 Zamawiający wskazał na nawierzchnie i prace objęte utrzymaniem – w pkt 12 wskazano właśnie na rodzaj prac wykonywanych na terenach zielonych – czyli pielęgnację, koszenie, grabienie, wywóz i utylizację pokosów (140.180 m²). Ten rodzaj prac został uwzględniony przez Zamawiającego, a co za tym idzie wyceniony przez Przystępującego w poz. 8 tabeli zawartej w ust. 1 Formularza oferty (Pielęgnacja trawników – koszenie, zgrabianie, wywóz i utylizacja pokosów). Co zaś się tyczy powierzchni parkingu objętej obowiązkiem systematycznego zbierania śmieci, podlegającego wycenie w poz. 11, to w

żadnym miejscu SWZ Zamawiający nie określił w inny sposób powierzchni parkingu samochodowego, niż wskazując na powierzchnię 64.011 m² (Rozdział IV ust. 3 pkt 6 SWZ), co uprawniało Przystępującego do przyjęcia takiej wartości powierzchni w swoich wyliczeniach.

W odniesieniu do zarzutu nr 5 dotyczącego niewłaściwego ustalenia przez Przystępującego powierzchni ul. Rotterdamskiej i Celnej a w konsekwencji niewłaściwego obliczenia ceny i zaoferowania zakresu usługi niezgodnej z wymogami SWZ, wskazać należy, iż Zamawiający w SWZ nie określił powierzchni ulic objętych ww. usługą, a tym samym pozostawił wykonawcom w tym zakresie dowolność w kształtowaniu stawki i ceny ofertowej. Nie można zatem uznać, jak tego chcą Odwołujący, iż oferta Przystępującego tylko dlatego podlega odrzuceniu, iż wykonawca CTL Północ inaczej obliczył powierzchnię ulic, niż uczynili to Odwołujący w oparciu o pomiary z portalu mapowego. To samo tyczy się argumentu zastosowania przez wykonawcę CTL Północ stawki jednostkowej tygodniowej zamiast miesięcznej.

Izba uznała również za nieudowodnione naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 10 PZP, skoro w treści SWZ brak jest opisu sposobu obliczenia ceny w zakresie wskazywanym przez Odwołujących. Odwołujący sami potwierdzili w odwołaniu, że istnieją wątpliwości co do sposobu obliczenia stawek jednostkowych. W szczególności, na str. 13 odwołania wskazali, że „(...) z uwagi na brak jasnych wskazówek Zamawiającego trudno odstąpić od stosowania zasady miesięcznego okresu rozliczeniowego stawek jednostkowych dla wierszy 4 i 5 tabeli cenowej formularza oferty.” Niemniej, brak jasnych wskazówek w treści SWZ w tym zakresie, tak jak słusznie wskazywał Zamawiający i uczestnik CTL Północ, może świadczyć jedynie o tym, że Zamawiający pozostawił wykonawcom swobodę w metodologii określenia stawek jednostkowych. Podobnie, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego poz. 14 Odwołujący wskazali, iż w ich ocenie stawka jednostkowa za wykonanie tej pozycji powinna zostać określona w okresie 1 miesiąca, zaś codziennie realizowanie usługi „wydaje się sprzeczne z logiką, zdrowym rozsądkiem i dyspozycją Zamawiającego zawarta w SWZ.” Niemniej wniosek ten nie wynika z treści SWZ.

W efekcie, Izba uznała, że Odwołujący nie wykazali, by Przystępujący popełnił błąd w obliczeniu ceny jednostkowej, a tym bardziej, by popełnił błąd w obliczeniu ceny ofertowej. Z błędem w obliczeniu ceny mamy bowiem przede wszystkim do czynienia w sytuacji niezastosowania się lub niewłaściwego zastosowania się przez wykonawcę do obowiązujących przepisów lub wytycznych zawartych w dokumentach zamówienia, a dotyczących sposobu obliczenia ceny oferty, co ma wpływ na wycenę oferty.

W konsekwencji brak jest również możliwości stwierdzenia naruszenia art. 239 PZP poprzez wybór oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej, w sytuacji gdy zdaniem Odwołujących, powinna podlegać odrzuceniu. W świetle treści uzasadnienia niniejszego wyroku, nie ulega wątpliwości, że Odwołujący nie wykazał istnienia podstaw do odrzucenia oferty CTL Północ, a skoro tak to pozostała ona najkorzystniejszą ofertą, prawidłowo wybraną przez Zamawiającego.

Oddaleni podlegały również zarzuty ewentualne. Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 223 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 i art. 17 ust. 1 PZP, poprzez zaniechanie wezwania CTL Północ sp. z o.o. do wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty, pomimo istnienia oczywistych wątpliwości co do jej zgodności z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia – Izba uznała za bezzasadny w tożsamych powodów, jak w odniesieniu do zarzutów głównych. W ocenie Izby, na etapie badania oferty Zamawiający nie miał podstaw do powzięcia wątpliwości co do jej zgodności z warunkami zamówienia, a bynajmniej Odwołujący tego nie wykazali.

Co zaś się tyczy zarzutu naruszenia art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 16 pkt. 1 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, poprzez zaniechanie odtajnienia wyjaśnień CTL Północ sp. z o.o. w zakresie rażąco niskiej ceny (lub ich części), pomimo, że zastrzeżone informacje i dokumenty (lub ich części) nie spełniają przesłanek uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa, co stanowi naruszenie zasady jawności postępowania oraz zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców – zarzut ten jest bezzasadny o tyle, że Zamawiający nie odmówił Odwołującym udostępnienia wyjaśnień CTL Północ z uwagi na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa, a bynajmniej żaden dokument zawarty w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia o tym nie świadczy. Odwołujący zwrócili się do Zamawiającego od razu po dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej z wnioskiem o udostępnienie protokołu postępowania. W odwołaniu podnieśli, że Zamawiający nie przekazał im części wyjaśnień CTL Północ, jak również uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa powołując się na zastrzeżoną tajemnicę przedsiębiorstwa, niemniej jak już wskazano i jak przyznał pełnomocnik Odwołującego na rozprawie – Zamawiający nie przekazał Odwołującym w żadnej formie stanowiska o odmowie udostępnienia części załączników do protokołu postępowania odnoszących się do CTL Północ z uwagi na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Z tych względów, zarzut obejmujący przepisy dotyczące zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz definicji tajemnicy przedsiębiorstwa nie mają racji bytu. Warto przy tym zaznaczyć, że Odwołujący nie sformułowali zaś w odwołaniu zarzutów w zakresie dotyczącym przepisów odnoszących się do samej czynności udostępniania załączników do protokołu postępowania, ich jawności, czy też terminu udostępnienia (art. 74 ust. 1 i ust. 2 PZP). Odwołujący nie zwrócili się również bezpośrednio do Zamawiającego z wnioskiem o przekazanie brakującej części dokumentów lub o

wyjaśnienie powodów ich nie przekazania, być może wówczas Zamawiający wskazałby, że żądane dokumenty zostały utajnione ze względu na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa, w oparciu o art. 18 ust. 3 PZP, wówczas analogiczny zarzut, jak zarzut nr 7 odwołania, mógłby stanowić adekwatny przedmiot odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 pkt PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 lit. a) i b) w zw. z 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobieraniu wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437 ze zm.).

Przewodnicząca: