Sygn. akt: KIO 1714/25

WYROK

Warszawa, dnia 26 maja 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 26 maja 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 30 kwietnia 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Przedsiębiorstwo Usług Miejskich Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, ul. Śląska 36, 66-620 Gubinw postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Województwo Lubuskie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze**, Al. Niepodległości 32, 65-042 Zielona Góra

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika **Uniwro Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, oś. Konstytucji 3 Maja 25f/71, 67-100 Nowa Sól

orzeka:

1Oddala odwołanie.

2Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – Przedsiębiorstwo Usług Miejskich Sp. z o.o. i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7.500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych) wpisu oraz 3.600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów pełnomocnika zamawiającego;

2.2Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3.600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego.

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 1714/25

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

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze, w trybie przetargu nieograniczonego na *utrzymanie czystości w ciągach dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze: Zadanie nr 1 – Miasto Gubin*(nr postępowania: WZP.2910.29.2025), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 04.04.2025, 2025/BZP 00176407, wobec czynności badania, oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 30.04.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy – Przedsiębiorstwo Usług Miejskich Sp. z o.o. z/s w Gubinie (KIO 1714/25).

Odwołujący wskazuje na naruszenie:

1.art. 224 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 1), 2) i 7) PZP w zw. art. 17 ust. 1 pkt 1) i 2) PZP poprzez zaniechanie w zakresie wyliczenia ceny lub jej istotnych części składowych, podczas gdy zaoferowana cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności w zakresie zarządzania procesem świadczonych usług, wybranych rozwiązań technicznych lub wyjątkowo korzystnych warunków dostaw lub usług, a także w zakresie zgodności z prawem z zakresu ochrony środowiska w związku ze sposobem utylizacji odpadów powstałych z wykonywania usług w sytuacji gdy do należytego wykonania utrzymywania w czystości wpustów ulicznych poprzez kompletne oczyszczenie (do podstawy tj. dna) z piasku, liści i innych zanieczyszczeń wraz z przykanalikami (syfonami) oraz do utrzymywania w czystości przykanalików odprowadzających wodę z jezdni z piasku, liści i innych zanieczyszczeń (pkt 5) i 6) pktu II OPZ)**wymagane jest wykorzystanie specjalistycznych urządzeń posiadających, m.in. osprzęt ssąco – przepychający pod ciśnieniem, kamery inspekcyjne,** a to z uwagi na konstrukcję i wymiary wpustów ulicznych, syfonów i przykanalików uniemożliwiające wykonanie czynności ręcznie lub przy wykorzystaniu urządzeń ręcznych, aby osiągnąć efekt oczyszczenia oczekiwany przez Zamawiającego, a także pominąwszy otrzymane od Odwołującego wezwanie do wystąpienia do wykonawców w ww. zakresie, w konsekwencji czego naruszone zostały art. 17 ust. 1 pkt 1) i 2) PZP poprzez udzielenie zamówienia, do którego ma dojść, w ramach którego uzyskana zostanie niewystarczająca jakość usług i niezadowalające efekty zamówienia w kwestionowanym zakresie, bowiem przy cenach zaoferowanych przez pozostałych wykonawców, **w ocenie Odwołującego usługa nie będzie realizowana przy użyciu opisanej technologii z uwagi na jej utrudnioną dostępność na rynku**

lokalnym oraz wysoki koszt, a także zachodzą wątpliwości co do planowanego sposobu utylizacji odpadów powstających w wyniku świadczenia usługi, z czym wiążą się istotne koszty.

2. art. 226 ust. 1 pkt 5) i 8) PZP, których naruszenie jest konsekwencją naruszeń opisanych w punkcie 1) powyżej oraz pozostaje z nim w związku, poprzez nieodrzucenie oferty Uniwro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Nowej Soli, w sytuacji gdy oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia i jednocześnie zawiera rażąco niską cenę, albowiem przy uwzględnieniu zakresu usług wymaganych w OPZ, zaoferowana cena zamówienia w zakresie pktu 5) i 6) pktu II OPZ w sposób należyty i wymagany przez Zamawiającego tj. przy użyciu specjalistycznego sprzętu, którego dostępność jest utrudniona na rynku lokalnym i koszt pracy wysoki, a jednocześnie cena może nie uwzględniać kosztów w postaci utylizacji odpadów powstałych wskutek wykonania całego przedmiotu zamówienia w sposób wymagany przepisami ustawy o odpadach, co stanowi istotny koszt.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty; wystąpienia w trybie art. 224 ust. 1 PZP w zw. z 3 pkt 1), 2) i 7) PZP do wykonawców o złożenie wyjaśnień, w tym do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub jej istotnych części składowych, wobec faktu, iż zaoferowana cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności w zakresie zarządzania procesem świadczonych usług, wybranych rozwiązań technicznych lub wyjątkowo korzystnych warunków dostaw lub usług, a także w zakresie zgodności z prawem z zakresu ochrony środowiska w związku ze sposobem utylizacji odpadów powstałych z wykonywania usług, przy uwzględnieniu że do należytego wykonania utrzymywania w czystości wpustów ulicznych poprzez kompletne oczyszczenie (do podstawy tj. dna) z piasku, liści i innych zanieczyszczeń wraz z przykanalikami (syfonami) oraz do utrzymywania w czystości przykanalików odprowadzających wodę z jezdni z piasku, liści i innych zanieczyszczeń (pkt 5) i 6) pktu II OPZ) wymagane jest wykorzystanie specjalistycznych urządzeń oraz przy uwzględnieniu sposobu zagospodarowania odpadów powstających w związku z realizacją usług objętych zamówieniem, w tym poprzez wskazanie instalacji, tudzież innego miejsca gdzie odpady mają być zagospodarowane wraz ze wskazaniem podstawy prawnej przekazania odpadów do zagospodarowania, jak np. zawarta umowa; powtórzenie czynności badania ofert.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca Uniwro Sp. z o.o. z/s w Nowej Soli.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania (pismo z 22.05.2025 r.).

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, w tym swz, oferty złożone na zadanie nr 1.

Izba ustaliła i zważyła.

‚Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 PZP, którego przedmiotem jest „Utrzymanie czystości w ciągach dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze, z podziałem na zadania. Zadanie nr 1 obejmuje miasto Gubin.
Zadanie nr 1 obejmuje:

1. utrzymanie w ciągłej czystości nawierzchni poprzez zamiatanie mechaniczne pasa jezdni o szer. 1,0 - 1,5 m przy krawężnikach wraz z likwidacją chwastów pomiędzy krawężnikami, a nawierzchnią,
2. utrzymanie czystości w pasie zieleni poprzez koszenie traw i chwastów wraz z wygrabieniem liści, przycięcie żywopłotów, pielęgnację drzew, pielęgnację krzewów i róż na rondzie i wkoło ronda na DW 138,
3. utrzymanie w ciągłej czystości pasa drogowego dróg wojewódzkich: (w tym oczyszczanie ciągów pieszych w tym wysepek z trawy i chwastów, likwidacja chwastów w obrębie ronda, zbieranie śmieci poprzez usuwanie papierów, puszek, butelek, liści i innych zanieczyszczeń na całej szerokości pasa drogowego, załadunek zanieczyszczeń na samochody, wywóz i utylizacja.
4. opróżnianie koszy na śmieci stojących wokół ronda DW 138,
5. utrzymanie w czystości wpustów ulicznych poprzez kpl. oczyszczenie (do podstawy tj. dna) z piasku, liści i innych zanieczyszczeń wraz z przykanalikiem (syfonami).
6. utrzymanie w czystości przykanalików odprowadzających wodę z jezdni z piasku, liści i innych zanieczyszczeń,
7. wywóz i utylizacja wszystkich nieczystości pozyskanych w trakcie utrzymania czystości.

Zamówienie realizowane ma być przez okres 7 miesięcy. Cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe. W formularzu

cenowym wykonawcy wskazywali cenę za całość prac objętych zadaniem.
Zamawiający określił w swz minimalne warunki udziału w postępowaniu dotyczące zdolności technicznej, wskazując m.in. na konieczność dysponowania "zamiatarką mechaniczną samojezdną lub doczepną - min. 1 szt." (pkt 14.1.d.3 SWZ).
Opis przedmiotu zamówienia określony został w cz. III swz. W zakresie pracy objętych zarzutami zamawiający wskazał:
5) Utrzymanie w czystości wpustów ulicznych poprzez kpl. oczyszczenie (do podstawy tj. dna) z piasku, liści i innych zanieczyszczeń wraz z przykanalikami (syfonami). Wykonawca ma obowiązek ciągłego kontrolowania stanu wpustów ulicznych pod względem utrzymania
czystości. Wykonawca ma obowiązek poinformować Zamawiającego o terminie czyszczenia
wpustów, aby pracownik ZDW był obecny podczas trwania prac.
- *Droga woj. nr 138 – 96 szt.*
- *Droga woj. nr 286 – 28 szt.*
- *Droga woj. nr 285 – 18 szt.*

Ogółem: = 142 szt.
Wymagana częstotliwość realizacji usługi: jeden raz w ciągu miesiąca w uzgodnieniu z Zamawiającym
6) Utrzymanie w czystości przykanalików odprowadzających wodę z jezdni z piasku, liści i innych zanieczyszczeń..
- *Droga woj. nr 285 – 14 szt.*

Ogółem: = 14 szt.
Wymagana częstotliwość realizacji usługi: jeden raz w ciągu miesiąca w uzgodnieniu z Zamawiającym
7) Wykonawca zobowiązany jest do wywozu i utylizacji wszystkich nieczystości pozyskanych
w trakcie utrzymania czystości.

W odpowiedzi na pytanie nr 5 z dnia 14.04.2025 r. zamawiający zmienił częstotliwość czyszczenia wpustów ulicznych i przykanalików: na 2 razy w ciągu trwania umowy w uzgodnieniu z zamawiającym.

W postępowaniu złożone zostały na zadanie nr 1 trzy oferty: Uniwro Sp. z o.o. (148.932,00 zł); Hurtownia Artykułów Przemysłowych S.K. (173.880,00 zł); Przedsiębiorstwo Usług Miejskich Sp. z o.o. (191.111,99 zł).

Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia objętego zadaniem nr 1 – 165.000,00 zł brutto.

Odwołujący przesłał zamawiającemu pismo z dnia 18 kwietnia 2025 r., w którym wskazywał na potrzebę zwrócenia się do wykonawców o wyjaśnienia. Wykonawca wskazał na swoją pozycję na rynku wynikającą z posiadania pojazdu wodnego udrażniania kanalizacji i odpływów, który jest niezbędny do wykonania zadań objętych postępowaniem. Z uwagi na dotychczasowe nieprawidłowości w oczyszczaniu wpustów i przykanalików, wynikające z braku wykorzystania profesjonalnego pojazdu, wykonawca zgłosił wątpliwość co do możliwości prawidłowego wykonania prac przez pozostałych oferentów w cenach zaoferowanych. Również na podstawie art. 223 ust. 1 Ustawy zachodzić miałaby potrzeba wyjaśnienia wątpliwości w odniesieniu do pozostałych ofert w szczególności:

1) kwestie urządzeń technicznych i maszyn w celu wykonania zamówienia,

2) kwestie zagospodarowania odpadów pochodzących z wykonania przedmiotu zamówienia, w tym dysponowanie stosownymi umowami na odbiór i zagospodarowanie tego typu odpadów,

3) wiedzy o konstrukcji kanalizacji i odpływów oraz technik skutecznego ich udrażniania oraz profesjonalnego usuwania zalegających substancji,

4) kwalifikacji oraz doświadczenia personelu wykonawców (w tym legalności zatrudnienia).

Zamawiający weryfikował oferty pod kątem możliwości podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny, wymagającej wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W dokumencie z 18.04.2025 r. zamawiający wskazał wartość szacunkową zamówienia powiększoną o stawkę VAT w wysokości 161.141,40 zł (149.205,00 zł netto), od której próg ustawowy (30%), wyznaczający poziom ceny, która podlegać miałaby wyjaśnieniom wyznaczony został w kwocie 112.798,98 zł. Średnia arytmetyczna cen w zadaniu nr 1 wyniosła 172.974,66 zł, od której poziom różnicy wynoszący 30% wyznaczony został w kwocie 121.082,26 zł.

W dniu 25 kwietnia 2025 r. Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty dla zadania nr 1 – miasto Gubin, złożonej przez wykonawcę Uniwro sp. z o.o. z siedzibą w Nowej Soli.
Izba oddaliła odwołanie w całości.

Zarzuty odwołujący opierał na wykazaniu konieczności użycia profesjonalnego pojazdu do oczyszczania kanalizacji, którego wykorzystanie do utrzymania czystości wpustów i przykanalików ma być niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia. Odwołujący jako jedyny podmiot działający na terenie miasta Gubin posiada taki pojazd, a koszt jego zakupu

wynosi ok. 1.200.000,00 zł. Okoliczność ta podnoszona jest zarówno dla wykazania niezgodności oferty wybranej z warunkami zamówienia, jak i rażąco niskiej ceny oferty wybranej. Odwołujący dokonał kalkulacji łącznej ilości godzin świadczenia usługi biorąc po uwagę, m.in. ilość godzin niezbędnych dla wykonywania usługi czyszczenia wpustów ulicznych, ilość wpustów, uśrednioną ilość odpadów pozyskanych z usługi oraz częstotliwość prac. Jednorazowa akcja czyszczenia wpustów wymaga 28 godzin pracy urządzenia typu WUKO z personelem. Zamawiający wymaga co najmniej dwukrotnego wyczyszczenia wszystkich wpustów ulicznych w okresie obowiązywania umowy, a więc wymaga to poświęcenia 56 godzin pracy. Na potrzeby wykonania umowy w zakresie osobnych przykanalików wg odwołującego konieczne jest 6 godzin pracy urządzenia WUKO. Łączny koszt wykonania usługi z wykorzystaniem pojazdu WUKO odwołujący wyliczył na 42.160,00 zł netto. Natomiast koszt zagospodarowania odpadów powstałych w ramach wykonania całego przedmiotu zamówienia wynosić ma 29.439,20 zł netto.

Izba oddaliła odwołanie, którego zarzuty oparte zostały na dążeniu do wykazania zaistnienia podstawy do badania oferty wybranej pod katem wymogu, który nie został przez zamawiającego wskazany w swz, tj. mechanicznego czyszczenia wpustów ulicznych/przykanalików z wykorzystaniem profesjonalnego pojazdu WUKO.

Zapisy swz nie precyzowały w odniesieniu do czyszczenia wpustów i przykanalików sposobu wykonania prac, w szczególności sprzętu jaki miałby być użyty, jak również nie było wymogiem minimalnym do potwierdzenia zdolności technicznej, żądanie wykazania przez wykonawcę dysponowania pojazdem do mechanicznego oczyszczania WUKO. Odwołujący wyłącznie w oparciu o własne doświadczenie w czyszczeniu elementów kanalizacji deszczowej wnioskował do zamawiającego o potrzebie weryfikacji ofert pod kątem możliwości wykonania prac w cenach zaoferowanych z wykorzystaniem profesjonalnego pojazdu. Wykonanie prac inną metodą, w ocenie odwołującego oznaczało niezgodność ofert z wymaganiami zamawiającego, jak również uzasadniało podejrzenie zaoferowania rażąco niskiej ceny i podstawę do odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy.

Należy pokreślić, że zamawiający już na etapie wyjaśnienia treści oferty miał możliwość ustalenia, czy zapisy swz nie wymagają zmiany w związku z pytaniami, w których odnoszono się do potrzeby sprawdzenia stanu czystości infrastruktury drogowej. Zamawiający utrzymał zapisy bez zmian, co wyznaczało ramy oceny ofert w tym postępowaniu. Ewentualne zastrzeżenia czy to do warunków udziału w postępowaniu, czy też opisu przedmiotu zamówienia, wykonawcy powinni zgłaszać na wcześniejszym etapie postępowania. Po otwarciu ofert zamawiający pozostaje związany postanowieniami swz, w których nie wskazał na wymóg utrzymania w czystości wpustów ulicznych i przykanalików z użyciem pojazdu specjalistycznego, jak również takiego sprzętu nie wskazał, jako niezbędnego do realizacji usługi. Powyższe prowadziło do uznania, że ocena oferty prezentowana w odwołaniu opierała się wyłącznie na subiektywnym przekonaniu odwołującego o konieczności wykorzystania pojazdu do świadczenia usługi, co miało również przełożenie na koszty, jakie miałyby być uwzględnione w cenie oferty wybranej. Punktem odniesienia dla oceny ofert składanych w postępowaniu przetargowym nie mogą być oczekiwania konkurujących ze sobą wykonawców, ale sprecyzowane w swz wymagania zamawiającego. Te w tym postępowaniu nie dotyczyły mechanicznego oczyszczania z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu, co pozbawiało znaczenia tego rodzaju argumentów podnoszonym w odwołaniu. Dopuszczenie możliwości oceny ofert według wskazań odwołującego prowadziłoby do sprecyzowania warunku, a w konsekwencji odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia. Takie działanie stanowiłoby o naruszeniu przepisów Ustawy przez wprowadzenie w toku oceny nowego wymogu, który nie został zakomunikowany wykonawcom i nie był uwzględniony w treści dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Również wskazane konsekwencje braku należytego utrzymania w czystości infrastruktury nie mogły prowadzić do stwierdzenia niezgodności oferty z wymaganiami zamawiającego. Przekonanie o potrzebie wykorzystania pojazdu specjalistycznego do świadczenia usługi przewidzianej do realizacji 2 razy w ciągu trwania umowy wskazuje na warunki, które można określić jako standardowe i nie wymagające nagłej interwencji. Odwołujący natomiast wskazywał na skutki, jakie dla utrzymania drożności mają zdarzenia nagłe, jak nawałnice, powodzie, w trakcie których z uwagi na ilość wody i stan spiętrzenia nanoszone są zanieczyszczenia. Wskazując na konieczność interwencyjnego czyszczenia przykanalików i wpustów po nawałnicach – które uległy zatkaniu na skutek spływającej wody – odwołujący w zasadzie potwierdził, że stanowią one nadzwyczajne zdarzenie, które nie jest związane ze świadczeniem usługi stanowiącej przedmiot zamówienia, uzasadniające konieczność wykorzystania specjalistycznego sprzętu w ramach regularnego oczyszczenie wpustów ulicznych. Przy nagłych zdarzeniach nie można wykluczyć, że może wystąpić potrzeba interwencyjnego, specjalistycznego oczyszczenia przykanalików i wpustów drogowych, do których zatkania prowadzić mogą silne opady z uwagi na przepustowość i możliwość odebrania ograniczonej ilości wody przez system kanalizacji deszczowej.

Istotnym pozostawało ustalenie w jaki sposób zamawiający określił warunki świadczenia i sposób oceny ich spełniania.

Te nie uprawniały do przyjęcia argumentów podnoszonych przez odwołującego w celu wykazania zasadności zarzutu zaniechania odrzucenia oferty wybranej.

W odniesieniu do okoliczności związanych z zagospodarowaniem odpadów, treść oferty nie zawiera żadnych konkretów, które pozwalałyby na ocenę zobowiązania wykonawcy pod tym kątem. Tym samym twierdzenia i podejrzenia odwołującego nie miały odniesienia do treści zobowiązania wykonawcy i nie mogły podważać zgodności oferty z wymaganiami.

Kwestia dotycząca decyzji UOKiK nie była powiązana z zarzutami, co wskazał sam odwołujący, a tym samym nie miała znaczenia dla rozpoznania odwołania.

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 § 8 ust. 2 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty pełnomocnika zamawiającego wykazane rachunkiem złożonym do akt sprawy i obciążyła nimi odwołującego.

Przewodnicząca:……