

WYROK

Warszawa, dnia 14 lipca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Elżbieta Dobrenko

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 9 czerwca 2025 r. przez wykonawcę L.K., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miasto Rzeszów – Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie

przy udziale wykonawcy Eurovia Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Kobierzycach, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu – Gminie Miastu Rzeszów – Miejskiemu Zarządowi Dróg w Rzeszowie unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego – Gminę Miasto Rzeszów – Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000,00 złotych (dziesięć tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę L.K., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600,00 złotych (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), obejmującą poniesiony przez ww. wykonawcę koszt wynagrodzenia pełnomocnika.
3. Zasądza od zamawiającego – Gminy Miasto Rzeszów – Miejskiego Zarządu Dróg w Rzeszowie na rzecz wykonawcy L.K., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna kwotę 13 600,00 złotych (trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy).

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga

za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 2326/25

Uzasadnienie

Zamawiający Gmina Miasto Rzeszów – Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie, dalej: „zamawiający” prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym z możliwością negocjacji pn.: „Bieżące utrzymanie ulic i chodników o nawierzchni mineralno – asfaltowej 2025/2026”, dalej: „postępowanie”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 25 marca 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00161395.

6 czerwca 2025 r. wykonawca L.K., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna, dalej: „odwołujący” wniósł odwołanie wobec czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu, polegającej na odrzuceniu oferty odwołującego, co skutkować będzie zaniechaniem zaproszenia Odwołującego do negocjacji i złożenia oferty dodatkowej.

Zaskarżonym czynnościom odwołujący zarzucił naruszenie:

- art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez błędne przyjęcie przez zamawiającego, że oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia,

a wyjaśnienia odwołującego w tym przedmiocie były niewystarczające i nieprzekonywujące;

- ewentualnie art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień, które mogłyby rozstrzygnąć wątpliwości zamawiającego co treści złożonych przez odwołującego wyjaśnień ceny.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący wniósł o:

- uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty

odwołującego oraz ewentualnie nakazanie wezwania odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień ceny, co winno skutkować zaproszeniem odwołującego do negocjacji i kolejno złożenia oferty dodatkowej, ewentualnie, jeżeli przed rozstrzygnięciem niniejszego odwołania zamawiający kontynuowałby postępowanie, w szczególności prowadził z wykonawcami negocjacje, nakazanie zamawiającemu unieważnienia prowadzonych negocjacji oraz powtórzenia ich oraz ew. dalszych czynności z udziałem odwołującego, oraz dodatkowo o:

- zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W odpowiedzi na odwołanie – piśmie z 4 lipca 2025 r. zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego oraz obciążenie odwołującego kosztami postępowania.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz stanowisk stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, a odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Wykonawca jest podmiotem, który złożył ofertę w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Eurovia Polska spółka Akcyjna z siedzibą w Kobierzycach, dalej: „przystępujący”.

Zgłoszenie spełniało warunki określone w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp.

W piśmie z 4 lipca 2025 r. przystępujący wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Izba zaliczyła do materiału dowodowego sprawy dokumenty pochodzące z akt sprawy odwoławczej oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, a także załączone do pism złożonych w postępowaniu odwoławczym.

Oferty w postępowaniu złożyło trzech wykonawców: odwołujący, wykonawca Eurovia Polska S.A. oraz wykonawca Zakład Drogowy Tadeusz Popek Sp. j.

29 kwietnia 2025 r. zamawiający, na podstawie art. 224 ustawy Pzp, wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, wskazując, że cena oferty odwołującego jest o 30% niższa od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług.

W treści wezwania Zamawiający przywołał treść art. 224 ust. 3 Pzp oraz dodatkowo zażądał złożenia wyjaśnień, w tym dowodów odnoszących się do trzech składowych ceny – trzech cen jednostkowych, tj. odpowiednio cen z poz. 1.2, 2.4 i 3.1. Kosztorysu ofertowego. Wyjaśnienie dla tych pozycji miało zostać przygotowane zgodnie z podstawą płatności wskazaną w SST, które to podstawy płatności zostały w wezwaniu zacytowane. Poza koniecznością wyjaśnienia ww. pozycji z Kosztorysu ofertowego oraz uwzględnienia w kosztach realizacji zamówienia wymogów wynikających z przepisów odnoszących się do wysokości wynagrodzenia minimalnego oraz zabezpieczeń społecznych, Zamawiający pozostawił odwołującemu swobodę w doborze treści wyjaśnień i dowodów, przypominając jedynie, że wyjaśnienia mają być konkretne i wyczerpujące.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, pismem z dnia 5 maja 2025 r., odwołujący przedstawił wyjaśnienia, które składały się z części ogólnej, w której odwołujący przedstawił sprzyjające okoliczności, które sprzyjały realizacji przez niego zamówienia. Do wyjaśnień odwołujący załączył dowody w postaci:

- przykładowych umów o pracę,
- faktury z okresu poprzedzającego złożenie oferty- Kosztów zakupu paliwa,
- faktury, oferty, wewnętrzne cenniki,
- dowody rejestracyjne, zestawienie środków trwałych.

Odwołujący przedstawił również szczegółową dla pozycji 1.2, 2.4 oraz 3.1, wskazanych w wezwaniu

Uzupełnieniem do tego była kalkulacja sporządzona metodą szczegółową dla pozycji objętych wezwaniem, tj. poz. 1.2, 2.4 i 3.1. z 29 kwietnia 2025 r.

4 czerwca 2025 r. zamawiający zawiadomił odwołującego o zamiarze przeprowadzenia negocjacji z wykonawcą EUROVIA Polska SA i wykonawcą Zakład Drogowy Tadeusz Popek Sp. j. oraz o odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp – pismo z 4 czerwca 2025 r.

W uzasadnieniu prawnym czynności odrzucenia oferty odwołującego, zamawiający wskazał art. 226 ust. 1 ust. 8 w brzmieniu:

„Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia”.

W uzasadnieniu faktycznym zamawiający wskazał:

„Zamawiający w dniu 29 kwietnia 2025 r. wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W dniu 6 maja 2025 r. Wykonawca złożył wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Wykonawca w celu wyjaśnienia rażąco niskiej ceny został zobowiązany do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia części składowych poszczególnych pozycji kosztorysu ofertowego zgodnie z podstawą płatności zawartą w SST.

FUHP L.K. (...) pismem z dnia 05.05.2025 r. przedstawił kalkulację szczegółową oraz przedłożył dowody wyliczenia pozycji numer 1.2, 2.4 oraz 3.1 kosztorysu ofertowego w której nie uwzględniono wszystkich części składowych pozycji kosztorysu ofertowego zgodnie z podstawą płatności zawartą w SST.

Wyliczenia części składowych pozycji nr 1.2, 2.4 oraz 3.1 kosztorysu ofertowego zgodnie z podstawą płatności z zawartą w SST. nie mają potwierdzenia w załączonych dowodach w postaci załączonego Cennika pracy sprzętu.

Dokonując analizy kalkulacji szczegółowej oraz dowodów stwierdzono, że:

- 1) Kalkulacja szczegółowa nie obejmuje kosztów związanych z oznakowaniem prac.
- 2) Kalkulacja szczegółowa obejmuje prace sprzętu w maszynogodzinach (m-g) a cennik pracy sprzętu określa ceny netto za godz/dzień pracy sprzętu lub w zakresie transportu t/km.
- 3) Kalkulacja szczegółowa pozycji nr 1.2.2.4 oraz 3.1 kosztorysu ofertowego nie uwzględnia: a) kosztów dowozu i odwozu sprzętu na/z terenu prac (Wykonawca w ramach pozycji 1.2 kosztorysu ofertowego ma zapewnić transport sfrezowanego materiału na odległość do 25 km i wbudowanie z zagęszczeniem sfrezowanego materiału w miejsce wskazane przez Inspektora/osobę nadzorującą lub tymczasowe złożenie na placu składowym Wykonawcy w celu późniejszego wbudowania w miejsce wskazane przez Inspektora/osobę nadzorującą). Należy zaznaczyć, że zgodnie z cennikiem pracy sprzętu przedstawionym przez Wykonawcę koszt „Przerzutu” wynosi 7 zł/km.
- 4) kosztów wykonania prac pomiarowych i prac przygotowawczych,
- 5) kosztów przygotowania podłoża,
- 6) kosztów wykonania wymaganych zapisami niniejszej Specyfikacji pomiarów i/lub badań laboratoryjnych
- 7) kosztów uporządkowania terenu prac.

Ponadto stwierdzono, że występują nieprawidłowe wyliczenia kosztów pracy sprzętu w Cenniku pracy sprzętu:

- Rozkładarka – „cena netto godz/dzień Cennik usług z operatorem” wynosi 240 zł/h, dodatkowo w kolumnie „w tym” ujęto 6 40 zł osoba - stwierdza się, że tylko praca 6 osób /h

z wynagrodzeniem 40 zł osiąga wartość 240 zł/h.

- Rozkładarka mała do chodników „cena netto godz/dzień Cennik usług z operatorem” wynosi 159 zł/h oraz w kolumnie „w tym” ujęto 5x40 zł osoba - stwierdza się, że tylko praca 5 osób

z wynagrodzeniem 40 zł/h osiąga wartość 200 zł/h która przewyższa cenę netto pracy sprzętu. Wykonawca w wyjaśnieniach powołuje się na nieaktualne Dziennik Ustaw ustawy z dnia

10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Obowiązującym jest Dz. U.

z 2024 r. poz. 1773. Załączono kopię umowy o pracę osoby zarządzającej transportem na czas określony od 21.02.2023 do 20.02.2024 r.

Podsumowując powyższe stwierdza się, że Wykonawca nie uwzględnił w kalkulacji szczegółowej wszystkich pozycji kosztorysu ofertowego zgodnie z podstawą z płatności zawartą w SST. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzono, że Wykonawca nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny a zatem podlega odrzuceniu.”

Odwolujący wniósł powyższej czynności odwołanie.

Izba zważyła:

Zgodnie z art. 224 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

- 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Stosowanie do przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Izba wskazuje, że podstawę odrzucenia oferty wykonawcy stanowi fakt, iż zaoferował on

w ofercie cenę, która jest rażąco niska. Do ustalenia, że cena ma charakter ceny rażąco niskiej niezbędne jest zapoznanie się z wyjaśnieniami wykonawcy oraz dokonanie analizy cen zaoferowanych przez wykonawcę w ofercie.

Po analizie Informacji na podstawie art. 287 ust. 3 ustawy Pzp z 4 czerwca 2025 r. sporządzonej przez zamawiającego, Izba doszła do przekonania, że zamawiający nie dokonał analizy złożonych przez odwołującego wyjaśnień, jak również złożonej przez odwołującego

w wyniku wezwania z 29 kwietnia 2025 r. kalkulacji szczegółowej.

Lektura ww. Informacji stwarza wrażenie, że jedynym powodem odrzucenia oferty odwołującego było nieuwzględnienie w kalkulacji szczegółowej wszystkich pozycji kosztorysu ofertowego zgodnie z podstawą zawartą w SST i jak wynika z Informacji nieprawidłowości

w wyliczeniach kosztu pracy sprzętu w Cenniku.

Zamawiający pominął fakt, iż odwołujący wskazał w Kalkulacji szczegółowej w odniesieniu do poz. 1.2, poz. 2.4 oraz 3.1 zawarł w cenie wykonania prac: wykonanie prac pomiarowych

i prac przygotowawczych, oznakowania prac, koszty pracy sprzętu oraz koszty dowozu

i odwozu sprzętu n/z terenu prac, koszt użytych materiałów wraz z kosztami ich zakupu, transportu i magazynowania, przygotowania podłoża, przeprowadzenie ewentualnych prac rozbiórkowych wraz z wywozem urobku i/lub zużytych materiałów poza teren prac

i zagospodarowanie bądź zutilizowanie zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, wykonanie prac zgodnie z technologią prac opisaną w SST oraz zgodnie z przepisami, normami i sztuką budowlaną, wykonanie wymaganych zapisami SST pomiarów i/lub badań laboratoryjnych, uporządkowanie terenu prac oraz wszystkie koszty związane z kosztami pośrednimi, zyskiem kalkulacyjnym i podatkami obligatoryjnymi w podziale na robociznę (R), materiał (M) i sprzęt (S).

Zamawiający nie dokonał analizy złożonej przez odwołującego kalkulacji szczegółowej, nie wyjaśnił, czy pomimo tego, że odwołujący nie wyodrębnił kosztów zgodnie z podstawą płatności zawartą w SST, a koszty te zostały wskazane w cenie z poz. 1.2, 2.4 oraz 3.1 Kalkulacji szczegółowej można z całą pewnością stwierdzić, że oferta odwołującego jest ceną rażąco niską – nie jest możliwe zrealizowanie zamówienia za cenę zaoferowaną przez odwołującego. Zamawiający nie wskazał także, jaki wpływ na możliwość uznania, że cena oferty jest rażąco niska miały nieprawidłowości w wyliczeniach kosztów pracy sprzętu w Cenniku pracy.

Izba wskazuje, że z całą pewnością takiego wpływu nie miało przywołanie przez odwołującego nieaktualnego Dziennika Ustaw.

Izba wskazuje, że wyjaśnienie ceny oferty nie polega na formalnym wezwaniu wykonawcy do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami, a w przypadku stwierdzenia, że wyjaśnienia zawierają określone braki lub nieprawidłowości, automatycznego stwierdzenia, że cena oferty wykonawcy jest rażąco niska.

Zamawiający jest zobowiązany dokonać analizy wyjaśnień złożonych wraz z dowodami w celu rozwiania bądź nierozwiania wątpliwości, czy cena oferty nosi znamiona ceny rażąco niskiej.

Zamawiający takiej analizy nie dokonał.

Wątpliwości dotyczące np. rozbieżności wynikających ze wskazaniem pracy sprzętu

w maszynogodzinach (m-g) w kalkulacji szczegółowej oraz wskazaniem pracy sprzętu

w cenniku, określonym w jako cena netto za godz./dzień pracy sprzętu lub w zakresie transportu t/km mogły być przez zamawiającego wyjaśnione. W ocenie Izby, wyjaśnienia takiej okoliczności nie prowadziłyby do uzupełniania wyjaśnień.

Wobec powyższego, w ocenie Izby, brak było podstaw do stanowczego przyjęcia, że wykonawca nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, a zatem podlega odrzuceniu.

Izba pominęła stanowisko przystępującego dotyczące innych nieprawidłowości, które jak określił przystępujący zostały pośrednio wskazane w decyzji o odrzuceniu ofert odwołującego, które w rzeczywistości, jak wskazał przystępujący, stanowiły dalsze nieprawidłowości

w wyliczeniach przedstawionych przez odwołującego w złożonych wyjaśnieniach (str. 18-20 pisma), które jednak nie zostały stwierdzone przez zamawiającego.

Mając na uwadze podniesione powyżej okoliczności, Izba uwzględniła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania Izba orzekła na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz art. § 7 ust.

1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania, mając na uwadze wynik postępowania.

Wobec uwzględnienia odwołania w całości, koszty postępowania odwoławczego ponosił zamawiający.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....