Sygn. akt: KIO 2495/25

WYROK

Warszawa, dnia 24 lipca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Joanna Stankiewicz-Baraniak

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczejw dniu 17 czerwca 2025 r. przez wykonawcę J.W. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Komunalno – Transportowe "Wencel" J.W. w Kępnie przy ul. Poznańskiej 9 (63-600 Kępno) w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Rychtal ul. Rynek 1 (63-630 Rychtal)

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawcy E.P. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „PETER" E.P. w Kępnie przy ul. Wrocławskiej 61 (63-600 Kępno)

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę J.W. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Komunalno – Transportowe "Wencel" J.W. w Kępnie i zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę J.W. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Komunalno – Transportowe "Wencel" J.W. w Kępnie tytułem wpisu od odwołania.

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 2495/25

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

Gmina Rychtal (zwana dalej: „Zamawiającym") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. „Odbiór i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Rychtal w okresie od 01 lipca 2025 r. do 30 czerwca 2026 r.", numer referencyjny: RI.271.1.3.2025 (zwane dalej: „postępowaniem").

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 21 maja 2025 r. pod numerem: 2025/BZP 00241580. Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.) (zwanej dalej: „PZP" lub „ustawą Pzp").

W dniu 17 czerwca 2025 r. wykonawca J.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Komunalno – Transportowe "Wencel" J.W. w Kępnie (zwany dalej: „Odwołującym") wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

1.wyborze, jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu oferty, złożonej przez wykonawcę Ewę Peter prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe "PETER" E.P. (zwanej dalej: „PETER") dokonanego, pomimo iż cena zaoferowana przez PETER jest rażąco niska;

2.wyborze oferty PETER pomimo, iż zawierała nieadekwatne koszty w stosunku do przedmiotu zamówienia;

3.zaniechaniu żądania wyjaśnień od PETER w zakresie rażąco niskiej ceny oraz kosztów w stosunku do przedmiotu zamówienia;

4.nie odrzucenie oferty PETER z powodu zaoferowania rażąco niskiej ceną i kosztów w stosunku do przedmiotu zamówienia.

We wniesionym środku zaskarżenia Odwołujący postawił Zamawiającemu zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w związku z art. 224 ust. 6 PZP oraz w związku z art. 239 ust. 2 PZP w związku z art. 16 pkt 1) PZP i art. 17 ust. 2 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PETER, pomimo iż PETER złożył ofertę zawierającą rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia udzielanego w postępowaniu.

W oparciu o podniesione zarzuty Odwołujący wniósł o:

1.nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty PETER, jako najkorzystniejszej;

2.nakazanie Zamawiającemu powtórzenie oceny ofert, w tym zbadania oferty PETER, w zakresie zaoferowania ceny rażąco niskiej i kosztów stosunku do przedmiotu zamówienia;

3.zasądzenia od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania, w tym opłaty za czynności radcy prawnego w wysokości 18.000 zł.

Odwołujący wskazał, że posiada interes prawny, w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP, ponieważ jego oferta została z naruszeniem Prawa zamówień publicznych niewybrana, jako oferta najkorzystniejsza z przyczyn, które wskazano wyżej w zarzutach. W związku z powyższym, w sytuacji prawidłowego zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych przez Zamawiającego, to oferta Odwołującego zostałaby wybrana i Odwołujący uzyskałby należyty zysk. W wyniku działań i zaniechań Zamawiającego, Odwołujący poniósł szkodę majątkową i niemajątkową.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona przez Odwołującego argumentacja dla podniesionego zarzutu. Odwołujący wskazał, że w postępowaniu złożył ofertę na kwotę 277 014, 60 zł brutto, a PETER na kwotę 233 977, 68 zł brutto. Różnica pomiędzy wykonawcami wynosiła 43 036, 92 zł brutto, co stanowi różnicę ponad 15%. Następnie Odwołujący przedstawił co składa się na koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia w odniesieniu do jego oferty, wskazując na następujące składniki:

W dalszej kolejności Odwołujący podkreślił, że wskazane powyżej kwoty, mają charakter obiektywny, wynikający ze średnich cen towarów, jak również kosztów pracy. W związku z powyższym Odwołujący podniósł, że cena ofertowa PETER jest o 39 137, 27 zł poniżej kosztów, jakie pociąga za sobą wykonanie przedmiotu umowy, a co za tym idzie PETER złożył, według Odwołującego ofertę z rażącą niską ceną, mającą na celu wyeliminowania konkurencji.
Następnie Odwołujący przedstawił bardziej szczegółowego wykazania kosztów, jakie należy ponieść, zdaniem Odwołującego, w celu należytego wykonania przedmiotu umowy.

W dniu 20 czerwca 2025 r. w ramach przedmiotowego postępowania zgłosił przystąpienie po stronie Zamawiającego wykonawca E.P. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „PETER" E.P. w Kępnie (zwany dalej: „Przystępującym").

W dniu 17 lipca 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

W tym samym dniu tj. 17 lipca 2025 r. Przystępujący złożył pismo procesowe, w którym również przedstawił twierdzenia dla wniosku o oddalenie odwołania.

W dniu 21 lipca Odwołujący złożył pismo procesowe wraz z dowodami, będące uzupełnieniem jego stanowiska, w związku z otrzymaną przez Odwołującego odpowiedzią na odwołanie od Zamawiającego oraz pismem procesowym Przystępującego, w którym to Przystępujący odniósł się do zarzutów odwołania. W tym samym dniu tj. 21 lipca 2025 r Przystępujący złożył dowody, wskazując, że tezy dowodowe zostaną przez niego sformułowane podczas rozprawy.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i uczestnika postępowania odwoławczego, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron i uczestnika postępowania odwoławczego wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie oraz w pismach procesowym, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba stwierdziła spełnienie przesłanek art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów ustawy Pzp.

Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia wykonawcy E.P. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „PETER" E.P. w Kępniejak również strony nie zgłosiły opozycji. W związku z tym, Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcę, który stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji postępowania przekazanej przez Zamawiającego, z odwołania wraz z załącznikami, z odpowiedzi na odwołanie, z pism procesowych złożonych przez Przystępującego i Odwołującego, a także dowody złożone przez Przystępującego.

Izba ustaliła co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego n a odbiór i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Rychtal w okresie od 01 lipca 2025 r. do 30 czerwca 2026 r.
W przedmiotowym postępowaniu oferty złożyło trzech wykonawców, w tym ofertę złożył Odwołujący i Przystępujący. Ceny złożone przez poszczególnych wykonawców kształtowały się w następujący sposób:

1.Odwołujący - cena ofertowa brutto: 277 014, 60 zł;

2.Przystępujący - cena ofertowa brutto: 233 977, 68 zł;

3.wykonawca Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych „EKOWOD" Sp. z o.o. z siedzibą w Namysłowie cena

ofertowa brutto: 518 092, 20 zł.

Wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia, określona przez Zamawiającego wynosiła 309 315, 92 zł netto.

W dniu 12 czerwca 2025 r. Zamawiający zawiadomił wykonawców o dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej, za którą uznał ofertę złożoną przez Przystępującego.

Z taką decyzją Zamawiającego nie zgodził się Odwołujący, składając odwołanie.

Izba zważyła co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz poczynione ustalenia faktyczne jak również orzekając w granicy zarzutów, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Odwołujący postawił Zamawiającemu zarzut, który sprowadzał się do zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego, pomimo iż Przystępujący złożył ofertę zawierającą rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia objętego prowadzonym postępowaniem.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzpodrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Natomiast zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów odwołania wskazać należy, że zgodnie z art. 555 ustawy Pzp, Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Krajowa Izba Odwoławcza nie może także samodzielnie rozszerzać zakresu zarzutów ani orzekać w oparciu o okoliczności, które nie zostały podniesione w odwołaniu. Dlatego też mając to na uwadze, granice rozpoznania sprawy przez Izbę są ściśle zakreślone przez zarzuty odwołania odnoszące się do konkretnych czynności lub zaniechań zamawiającego opartych na konkretnej i precyzyjnej podstawie faktycznej.

W tym miejscu zasadnym jest zwrócenie uwagi, na ugruntowany pogląd występujący zarówno w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jak również samej Izby, wskazujący na to, że Zamawiający nie może odrzucić oferty wykonawcy z powodu zaoferowania przez niego ceny rażąco niskiej, bez umożliwienia mu uprzednio złożenia stosownych wyjaśnień, w ramach przeprowadzenia procedury wyjaśnień ceny. Europejski Trybunał Sprawiedliwości przedstawił pogląd: *„Art. 29 ust. 5 Dyrektywy Rady 71/305, od stosowania którego Kraje Członkowskie nie mogą odstąpić w żadnym istotnym stopniu, zakazuje Krajom Członkowskim wprowadzania przepisów, które wymagają automatycznej dyskwalifikacji ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia, według kryterium arytmetycznego, zobowiązuje natomiast zamawiającego do zastosowania procedury analizy ofert, przewidzianej w tej dyrektywie, która daje oferentowi sposobność przedstawienia wyjaśnień. (Wyrok ETS z dnia 18.06.1991 r. w sprawie C - 295/89 („Impresa Dona Alfonsa”)* Natomiast podobne stanowisko potwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza, chociażby wyroku z dnia 12 września 2022 r. sygn. akt: KIO 2188/22, gdzie skład orzekający wskazał, że: *„zastosowanie sankcji, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp musi zostać poprzedzone wszczęciem procedury z art. 224 ustawy Pzp, innymi słowy zamawiający nie jest uprawniony arbitralnie odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp lecz w pierwszej kolejności ma obowiązek wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, następnie ma obowiązek złożone mu wyjaśnienia ocenić i dopiero w razie negatywnej ich oceny, ma obowiązek odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.”*

Dlatego też biorąc pod uwagę powyższe, iż odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp musi zostać poprzedzone wszczęciem procedury z art. 224 ustawy Pzp, co również jest realizacją zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wyrażonej w art. 16 PZP, która to procedura umożliwia zainteresowanemu wykonawcy odniesienie się do zaoferowanej ceny i wyjaśnienie sposobu jej kalkulacji, Izba uznała, że postawiony przez Odwołującego zarzut, iż oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i jako taka podlega odrzuceniu, jest zarzutem przedwczesnym. Nie ulega wątpliwości, że w rozstrzyganej sprawie Przystępujący nie był wzywany do wyjaśnień w zakresie ceny zawartej w ofercie, a zatem nie może się zaktualizować w realiach rozpatrywanej sprawy podstawa do odrzucenia oferty wykonawcy wskazana w art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Z tego względu w zakresie, w jakim Odwołujący stawia zarzut zaniechania odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę, nie podnosząc przy tym zarzutu naruszenia przez Zamawiającego przepisu art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wezwania Przystępującego do udzielnie wyjaśnień w zakresie ceny oferty, zarzut ten należało ocenić jako przedwczesny i tym stanie rzeczy podlegał on oddaleniu. Z tego też powodu, Izba postanowiła uznać dowody złożone przez Odwołującego za nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Reasumując, wobec niestwierdzenia naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, odwołanie podlegało oddaleniu.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu

pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Skład orzekający nie zasądził na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego od Odwołującego, ponieważ strona ograniczyła się do wniesienia w odpowiedzi na odwołanie wniosku o ich zasądzenie. W szczególności warto zauważyć, że stosownie do § 5 pkt 1 i pkt 2 ww. rozporządzenia do kosztów postępowania odwoławczego zalicza się wpis oraz uzasadnione koszty stron, w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy, obejmujące m.in. wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3 600,00 złotych. W tym zakresie Izba orzeka w oparciu o szczególne regulacje, które wymagają nie tylko złożenia formalnego wniosku, ale warunkują uwzględnienie wniosku strony od przedłożenia do akt sprawy rachunku bądź spisu kosztów, a więc dowodu potwierdzającego poniesienie tych wydatków. W przypadku więc braku (lub niemożliwości przedłożenia takiego dowodu) skład orzekający nie ma podstaw do ich zasądzenia.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:……..