Sygn. akt: KIO 3361/25

WYROK

Warszawa, dnia 24 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Beata Pakulska-Banach

Protokolantka:Aldona Karpińska

po rozpoznaniu odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 11 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM - D" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jaworze w postępowaniu prowadzonym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM - D" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jaworze i:
2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł (słownie: piętnaście tysięcy złotych), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania; kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
2.2. zasądza od odwołującego Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego i Handlowego „COM - D" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jaworze na rzecz zamawiającego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.

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 3361/25

UZASADNIENIE

Zamawiający - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu -prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp", na realizację zadania pn.: *„Zimowe utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu Rejon w Wałbrzychu w sezonach zimowych 2025/2026, 2026/2027, 2027/2028 w podziale na zadania: ZADANIE NR 1 Obwód Drogowy Wałbrzych ZADANIE NR 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolkó* numer referencyjny: OWR.D-3.2421.4.2025. Zamówienie zostało podzielone na 2 części.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 31.03.2025 r., numer publikacji ogłoszenia: 205638-2025, numer wydania Dz.U. S: 63/2025. Wartość zamówienia przekracza kwoty progów unijnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 11 sierpnia 2025 roku wykonawca Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM - D" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jaworze (zwany dalej: „odwołującym") wniósł odwołanie – w zakresie części Zadanie nr 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków – od:
1. niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności zamawiającego, polegającej na wyborze w postępowaniu dla części zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków jako oferty najkorzystniejszej oferty wykonawcy: ZABERD Sp. z o.o. (dalę

zwanego: „Wykonawcą Wybranym"), w sytuacji, kiedy oferta ta nie jest ofertą najkorzystniejszą, gdyż w trakcie oceny ofert, oferta ta powinna podlegać odrzuceniu, jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a nadto niezgodna z ustawą i zawierająca błędy w obliczeniu ceny;
2. niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności przyjęcia przez zamawiającego wyjaśnień, złożonych przez Wykonawcę Wybranego, jako uzasadniających przyjęcie, że cena, zaoferowana w ofercie, nie jest ceną rażąco niską i zaniechania przez zamawiającego odrzucenia oferty ZABERD Sp. z o.o., złożonej dla części zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków, podczas gdy oferta ta podlega odrzuceniu, jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu umowy, gdyż Wykonawca Wybrany nie wyjaśnił na wezwanie zamawiającego rażąco niskiej ceny; wobec oferty Wykonawcy Wybranego zachodziło domniemanie ceny rażąco niskiej, którego Wykonawca Wybrany nie zdołał obalić swoimi wyjaśnieniami, które wręcz stanowią potwierdzenie, że zaoferowana cena jest ceną rażąco niską, a treść wyjaśnień, związanych z kosztem roboczogodziny pracy wprost wskazuje na zaniżenie kosztów zatrudnienia pracowników oraz wprost wskazuje, że oferta Wykonawcy Wybranego w świetle złożonych wyjaśnień nie zawiera zgodnych z obowiązującymi przepisami kosztów pracowniczych, powodując, że oferta zawiera błędy w obliczeniu ceny; ponadto wyjaśnienia są obarczone błędami i nieścisłościami, nie zawierają dowodów poza fakturą na piasek z grudnia 2024 oraz fakturą z kwietnia br. na olej napędowy z firmy Orlen Paliwa Sp. z o. o. z miejscowości Widełka, poł. w odległości 500 km od Bolkowa, a nadto zawierają dane, świadczące o tym, że w tych samych warunkach rynkowych w tym samym postępowaniu, tylko na zadaniu 1- Obwód Utrzymania Dróg Wałbrzych, Wykonawca Wybrany, praktycznie powtarzając samą treść wyjaśnień i rzekome argumenty za tym, że cena nie jest ceną rażąco niską, oferuje inne, wyższe ceny na tych samych częściach składowych, a w innych postępowaniach, ogłaszanych przez GDDKiA O/Wrocław, Wykonawca Wybrany oferuje za te same elementy składowe znacznie wyższe kwoty, co wskazuje na rażące zaniżenie ceny w ofercie na zadaniu 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków, tym bardziej, że cena ta była niższa o 48,69% od szacunkowej wartości zamówienia; świadczy to o rażącym zaniżeniu ceny w ofercie, niezgodnością oferty z ustawą Kodeks Pracy, ustawą o PPK oraz ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, przez które oferta zawiera błędy w obliczeniu ceny, co powinno prowadzić zamawiającego do konkluzji, że Wykonawca Wybrany rażąco niskiej ceny nie wyjaśnił, a dodatkowo wykazał niezgodność swojej oferty z w/w ustawami oraz błędy w obliczeniu ceny, zatem brak wyjaśnienia rażąco niskiej oraz błędy w obliczeniu ceny, jak również niezgodność z przepisami dotyczącymi pracy i zabezpieczania społecznego implikowały obowiązek odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego z trzech podstaw, tj. art. 226 ust. 1 pkt. 3, 8 i 10, czego zamawiający niezgodnie z ustawą Pzp zaniechał, co spowodowało także naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności postępowania;

2. z ostrożności procesowej - od niezgodnego z przepisami ustawy Pzp zaniechania zamawiającego, polegającego na zaniechaniu skierowania dalszego wezwania do Wykonawcy Wybranego do dalszych wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w związku z treścią wyjaśnień, złożonych na wezwanie zamawiającego z dnia 29.05.2025 przez Wykonawcę Wybranego w dniu 9.06.2025, które to wyjaśnienia powinny wzbudzić wątpliwości Zamawiającego, skoro zawierają nieścisłości i błędy, wskazują na obliczenie ceny przy przyjęciu kosztu pracownika wyliczonego z pominięciem obowiązkowych elementów, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, wskazanymi w zarzucie 1, a nadto w sytuacji, gdy w tych samych warunkach rynkowych w tym samym postępowaniu na zadaniu 1 - Obwód Utrzymania Dróg Wałbrzych, Wykonawca Wybrany, praktycznie powtarzając te same wyjaśnienia, oferuje inne, wyższe ceny na tych samych częściach składowych, a nadto przedłożone przez niego kosztorysy zawierają błędy i nieścisłości - co zamawiający przyjął bez dalszego wyjaśnienia.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp oraz w zw. art. 16 pkt 1), 2), 3) ustawy Pzp oraz art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp - poprzez przyjęcie przez zamawiającego wyjaśnienia, złożonego przez Wykonawcę Wybranego, jako uzasadniającego przyjęcie, że cena, zaoferowana w ofercie, nie jest ceną rażąco niską oraz poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego, złożonej dla części zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków, jako oferty, zawierającej rażąco niską cenę oraz zawierającą błąd w obliczeniu ceny, a nadto naruszającą przepisy o zabezpieczeniu społecznym, o PPK oraz Kodeks Pracy, podczas gdy Wykonawca Wybrany po pierwsze nie wyjaśnił w swoich wyjaśnieniach z dnia 9.06.2025r., że zaoferowana przez niego cena nie jest ceną rażąco niską, pomimo, że był do tego zobowiązany wezwaniem zamawiającego z dnia 29.05.2025r., ale też treść wyjaśnień, związanych z kosztem roboczogodziny pracy wprost wskazuje na zaniżenie kosztów zatrudnienia pracowników, nie uwzględnienie w nich wszystkich elementów oraz wprost wskazuje, że oferta Wykonawcy Wybranego w świetle złożonych wyjaśnień nie zawiera wszystkich kosztów zatrudnienia, powodując tym samym, że oferta zawiera błędy w obliczeniu ceny; same wyjaśnienia są obarczone błędami i nieścisłościami, nie zawierają dowodów poza zeszłoroczną FV na piasek oraz fakturą z kwietnia br. na olej napędowy z firmy Orlen Paliwa Sp. z o.o. z miejscowości Widełka, a nadto zawierają dane, świadczące o tym, że w tych

samych warunkach rynkowych w tym samym postępowaniu, na zadaniu 1- Obwód Utrzymania Dróg Wałbrzych, Wykonawca Wybrany, praktycznie powtarzając tę samą treść wyjaśnień, oferuje inne, wyższe ceny na tych samych częściach składowych, a nadto w innych postępowaniach GDDKiA O/Wrocław Wykonawca Wybrany oferuje za te same części składowe znacznie wyższe kwoty, co wskazuje na rażące zaniżenie ceny w ofercie na zadaniu 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków, tym bardziej, że cena ta była niższa o 48,69% od szacunkowej wartości zamówienia; brak odrzucenia oferty Wykonawcy Wybranego w tej sytuacji stanowił naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, a także przejrzystości i proporcjonalności postępowania, prowadząc do wyboru oferty niezgodnie z przepisami ustawy;

2. z ostrożności procesowej – odwołujący zarzucał także naruszenie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przez zamawiającego wezwania Wykonawcy Wybranego do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, w związku z treścią złożonych w dniu 9.06.2025r. wyjaśnień rażąco niskiej ceny dla części zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków, ze względu na fakt, że złożone wyjaśnienia są obarczone błędami i nieścisłościami, a nadto zawierają dane, świadczące o tym, że w tych samych warunkach rynkowych w tym samym postępowaniu, tylko na zadaniu 1- Obwód Utrzymania Dróg Wałbrzych, Wykonawca Wybrany praktycznie powtarzając te same wyjaśnienia, oferuje inne, wyższe ceny na tych samych częściach składowych, a nadto oferta Wykonawcy Wybranego w świetle złożonych wyjaśnień zawiera niekompletne koszty pracownicze z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, co zamawiający przyjął bez dalszego wyjaśnienia;

3. art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1), 2), 3) ustawy Pzp oraz art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp poprzez wybór na część zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków, oferty Wykonawcy: ZABERD Sp. z o.o., w sytuacji, kiedy oferta ta nie jest ofertą najkorzystniejszą, gdyż w trakcie oceny ofert oferta ta powinna podlegać odrzuceniu, jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a nadto jako niezgodna z ustawą, gdyż zawierająca koszty pracownicze poniżej kosztów minimalnego wynagrodzenia za pracę; wybór oferty Wykonawcy Wybranego w tej sytuacji stanowił naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, a także przejrzystości i proporcjonalności postępowania, prowadząc do wyboru oferty niezgodnie z przepisami ustawy.

W oparciu o powyższe odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie zamawiającemu:
1.1) unieważnienia czynności wyboru ofert dla części zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków,
1.2) dokonania ponownie czynności badania i oceny ofert dla części zadanie 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków,
1.3) odrzucenia oferty Wykonawcy wybranego, jako oferty, zawierającej rażąco niską cenę,
1.4) ewentualnie nakazania wezwania Wykonawcy wybranego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny,
1.5) zwrotu na rzecz odwołującego kosztów spowodowanych wniesieniem niniejszego odwołania, w szczególności kosztów wpisu od odwołania i kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Zgodnie z pkt 6.1. specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ") przedmiotem zamówienia jest zimowe utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu Rejon w Wałbrzychu w sezonach zimowych 2025/2026, 2026/2027, 2027/2028 w podziale na zadania: ZADANIE NR 1 Obwód Drogowy Wałbrzych ZADANIE NR 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków.

Zimowe utrzymanie dróg krajowych jest to szereg działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa podróżującym poprzez zmniejszenie lub ograniczenie zakłóceń ruchu drogowego wywoływanych niekorzystnymi czynnikami atmosferycznymi, takimi jak śliskość zimowa oraz opady śniegu.

Pismem z dnia 29.05.2025 roku zamawiający wezwał wykonawcę ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (dalej jako: „ZABERD")- w ramach Zadania Nr 2 Obwód Utrzymania Dróg Bolków - dozłożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 i 2 pkt. 1) oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp wskazując m.in., że:
„Zamawiający powziął podejrzenie rażąco niskiej ceny w oparciu o arytmetyczne kryterium, dla którego punktem odniesienia była ustalona przez Zamawiającego szacunkowa wartość zamówienia powiększona o podatek VAT. Cena Państwa oferty wynosi 13 191 767,42 zł co w porównaniu z szacunkową wartością zamówienia powiększoną o wartość podatku VAT wynoszącą 25 711 346,28 zł wskazuje, że jest ona niższa od niej o 48,69%. Taki procentowy poziom odniesienia oferty do wartości szacunkowej zamówienia, daje Zamawiającemu podstawę do przyjęcia, iż oferta mogła zostać nienależycie skalkulowana lub zaniżona poniżej kosztów wytworzenia tego zamówienia, a ze względu na brzmienie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp Zamawiający jest zobowiązany wystąpić do Wykonawcy o złożenie stosownych wyjaśnień. (…)

Ceny poniżej wymienionych pozycji Państwa kosztorysu ofertowego (danych elementów asortymentu kluczowego) wydają się zaniżone w stosunku do przedmiotu zamówienia i są niższe o co najmniej 30% od cen jednostkowych zawartych w kosztorysie zamawiającego oraz od średniej arytmetycznej cen zawartych w tych samych pozycjach kosztorysów wszystkich, pozostałych ofert niepodlegających odrzuceniu.
Dla potwierdzenia realnego charakteru ceny oferty - adekwatnej do przedmiotu zamówienia i gwarantującej możliwość jego prawidłowego wykonania - Zamawiający prosi o złożenie kalkulacji szczegółowej łącznej wartości cen jednostkowych podanych w kosztorysie ofertowym dla Zadania 2 w poniżej wymienionych pozycjach: (…)
Dalej, zamawiający wyszczególnił pozycje wymagające szczegółowego wyjaśnienia, tj.:
- poz. 1: Praca pługosolarki (solarka + pług + nośnik - Wykonawcy) lub pługopolewarki (polewarka + pług + nośnik - Wykonawcy);
- poz. 2: Dyżur pługosolarki (solarka + pług + nośnik - Wykonawcy) lub pługopolewarki (polewarka + pług + nośnik - Wykonawcy);
- poz. 16: Odśnieżanie z usuwaniem śliskości (posypywaniem) chodników, ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych;
- poz. 17: Usuwanie śliskości (posypywanie) na chodnikach, ścieżkach rowerowych, ciągach pieszo-rowerowych
i wskazał, że w związku z powyższym *prosi o wyczerpującą i szczegółową informację, czy oferta oraz w/w asortyment kluczowy uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ (w szczególności w opisie przedmiotu zamówienia), a cena ofertowa zawiera wszystkie związane z tym niezbędne do poniesienia koszty.*
W dalszej części wezwania zamawiający wskazywał, że:
„Kalkulacje szczegółowe powinny zawierać wszystkie koszty skalkulowane i niezbędne do realizacji przedmiotu zamówienia tj. wartości poszczególnych jednostkowych nakładów rzeczowych (kosztów bezpośrednich) oraz doliczeniu narzutów kosztów pośrednich i zysku.
Prosimy o wyczerpującą i szczegółową informację na temat sposobu uwzględnienia wszystkich elementów mających wpływ na cenę lub istotne składowe ceny, co najmniej w kwestiach wskazanych powyżej, ale także w innych, które uważa Państwo za istotne.
Zamawiający oczekuje szczegółowej i wyczerpującej informacji na temat sposobu uwzględnienia elementów mających wpływ na wartość ww. pozycji mając na uwadze m.in. zaangażowanie osobowe i rzeczowe oraz związane z tym niezbędne do poniesienia koszty. Ponadto Zamawiający zwraca się z prośbą o wyjaśnienia (w tym wyliczenia) w zakresie zgodności zastosowanych stawek z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.
Zamawiający prosi o wyczerpującą i szczegółową informację na temat sposobu wyliczenia ceny Oferty, co najmniej w kwestiach wskazanych powyżej ale także innych, które uważacie Państwo za istotne, mając na uwadze m. in. zaangażowanie osobowe, rzeczowe, sprzętowe i finansowe i związane z tym niezbędne do poniesienia koszty a także zakładany poziom zysku. (…).

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca ZABERD złożył wyjaśnienia pismem z dnia 9 czerwca 2025 roku, w których wskazywał m.in., że: w toku postępowania zostało złożonych 7 ofert, z czego tylko jedna przekracza kwotę zamawiającego, natomiast pozostałych 6 ofert stanowi kwotę niższą od kwoty ustalonej przez zamawiającego. Jednocześnie pięć złożonych ofert jest niższych od ceny wskazanej przez zamawiającego o ponad 30%. Następnie w ramach części ogólnej wyjaśnień wykonawca powołał się na sprzyjające, wypracowane przez niego optymalne warunków w zakresie kosztów i czynników cenotwórczych, a także na a także sprzyjające warunki na rynku pracy powołując się w tym zakresie na kilkudziesięcioletnie doświadczenie w prowadzeniu i zarządzaniu kontraktami utrzymania (letniego i zimowego) dróg klasy A, S, GP, G na terenie całego kraju, współpracę z bezpośrednimi producentami materiałów, surowców i sprzętu i atrakcyjne rabaty i upusty cenowe, posiadanie znacznej floty w pełni wyposażonych pojazdów do Zimowego Utrzymania Dróg, wypracowany model zarządzania w firmie, współpracę z doświadczonymi Podwykonawcami, poprzedzenie kalkulacji wykonaniem szeregu analiz rynkowych i negocjacji cenowych, przeglądem zasobów sprzętowych i ludzkich aktualnie posiadanych, a także analizą zasobów magazynowych. Podkreślił, że dysponuje parkiem maszyn oraz personelem przygotowanym do jednoczesnego, równoległego prowadzenia utrzymania i obsługi kilku tysięcy kilometrów dróg. Jednocześnie wykonawca zadeklarował, że dokonał wyliczenia ceny ofertowej, uwzględniając w szczególności zakres prac koniecznych do wykonania zamówienia wynikający z dokumentów składających się na Opis Przedmiotu Zamówienia.

Z kolei w części szczegółowej wyjaśnień wykonawca ZABERD wskazał na ogólne założenia przyjęte w kalkulacji co do

stawki roboczogodziny, kosztów pośrednich, kosztów sprzętu oraz zysku, a następnie przedstawił szczegółowe wyliczenie w odniesieniu do:
- poz. 1 - Praca pługosolarki,
- poz. 2 - Dyżur pługosolarki,
- poz. 16 - Odśnieżanie z usuwaniem śliskości (posypywaniem) chodników, ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych i
- poz. 17 - Usuwanie śliskości (posypywanie) chodników, ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych,
przedstawiając przy tym kalkulację kosztów robocizny, kosztów pracy sprzętu, w tym amortyzacji, koszty utrzymania zaplecza dla pracowników czy koszt obsługi monitoringu, koszt kontraktu, koszt materiałów, jak również zysk.

Do ww. wyjaśnień zostały załączone dowody w postaci faktury VAT na zakup piasku oraz faktury VAT na zakup oleju napędowego.

Pismem z dnia 31 lipca 2025 roku zamawiający zawiadomił wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty w ramach Zadania nr 1 - Obwód Drogowy Wałbrzych oraz w ramach Zadania nr 2 - Obwód Utrzymania Dróg Bolków W Zadaniu nr 2 jako najkorzystniejsza została wybrana oferta, tj. oferta ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu.

Powyższą czynność zakwestionował odwołujący odwołaniem wniesionym w dniu 11 sierpnia 2025 roku.

W dniu 12 sierpnia 2025 roku zamawiający poinformował wykonawców biorących udział w postępowaniu o wniesieniu odwołania i przekazał jego kopię za pośrednictwem Platformy zakupowej.

W dniu 14 sierpnia 2025 roku wykonawca ZABERD Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (dalej jako: „ZABERD" lub „uczestnik postępowania") zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

Izba ustaliła, że zgłoszenie przystąpienia ww. wykonawcy spełnia wymagania określone w art. 525 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

W dniu 17 września 2025 roku zamawiający złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o oddalenie odwołania w całości.

Ponadto, w dniu 18 września 2025 roku uczestnik postępowania po stronie zamawiającego – wykonawca ZABERD złożył pismo wnosząc o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dowody i stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego złożone na pismach i podane do protokołu rozprawy zważyła, co następuje.

Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności zamawiającego.

Następnie Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego dowody złożone przez odwołującego w postaci:
- wydruków ze strony internetowej – „Kalendarz Świąt" oraz
- oferty firmy Trakto-Mix dot. pługu samojezdnego (do 600 kg).

Wskazane powyżej dowody okazały się nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy. Pierwszy z dowodów dotyczył okoliczności bezspornej, tj. obowiązującego wymiaru czasu pracy w poszczególnych latach. Drugi ze złożonych dowodów został powołany na okoliczność, że oferty dostępne na rynku nie zawierają wartości parametru prędkości z jaką następuje odśnieżanie. Stwierdzenie tej okoliczności nie miało wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, gdyż była to okoliczność irrelewantna. Ponadto, dowód ten w żaden sposób nie potwierdzał, że założenia przyjęte w wyjaśnieniach przez wykonawcę ZABERD, a dotyczące parametru prędkości przejazdu - 3 km/h, są niewiarygodne.

Natomiast Izba nie uwzględniła złożonego przez odwołującego dokumentu pn.: *„Wyliczenie 1h pracy sprzętu dla poz. 16 i poz. 17 przy amortyzacji uwzględniającej przeliczenie na liczbę godzin pracy a nie liczbę godzin na dobę",* stanowiącego wyliczenie własne odwołującego, a to z uwagi na czas złożenia tego dokumentu przez odwołującego, tj. przed zamknięciem rozprawy, ale już po prezentacji stanowisk końcowych stron i uczestnika postępowania, w sytuacji, gdy odwołujący miał wcześniej czas i sposobność jego złożenia.

Izba uznała, że odwołanie należało oddalić.

Tytułem wstępu Izba przywoła przepisy prawne, stanowiące podstawę prawną podnoszonych przez odwołującego zarzutów:

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 3, 8 i 10 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:
3) jest niezgodna z przepisami ustawy;
8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;
10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Stosownie do art. 224 ust. 1 – 2 i 5 - 6 ustawy Pzp:
1. 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.
2. 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, 5a 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;
2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.
(…)
5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.
6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Przepis art. 16 pkt 1 – 3 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
3) proporcjonalny.

Natomiast z przepisu art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Pzp wynika, że:
1. Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:
1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz
2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.
2. Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

W ocenie Izby nie potwierdziły się zarzuty podnoszone w odwołaniu. Izba w tym zakresie w pełni podziela stanowisko zamawiającego i uczestnika postępowania.

Izba uznała, że udzielone przez wykonawcę ZABERD wyjaśnienia rażąco niskiej ceny są wystarczające, są one adekwatne do treści wezwania oraz zawierają dowody dotyczące najbardziej kosztotwórczych elementów zamówienia (w tym piasku). Izba nie zgadza się ze stanowiskiem odwołującego, że wyjaśnienia te były ogólnikowe. Zauważyć bowiem należy, że wyjaśnienia wskazywały na założenia i elementy kalkulacyjne przyjęte do wyceny oferty w zakresie wymaganym przez zamawiającego, a wynikającym z treści wezwania.

Odnosząc się do twierdzeń odwołującego przedstawionych w odwołaniu Izba wskazuje co następuje.

Izba nie podziela zastrzeżeń odwołującego, że skoro na dwóch różnych zadaniach w tych samych pozycjach kosztowych zostały wskazane przez tego samego wykonawcę koszty, które w sposób znaczący różnią się wysokością, to wykonawca był zobowiązany do wyjaśnienia tej różnicy. Wykonawca ZABERD został wezwany do wyjaśnień w ramach konkretnego zadania - Zadania nr 2 - Obwód Utrzymania Dróg Bolków (które to jest objęte zakresem niniejszego odwołania) i złożył te wyjaśnienia i oczywistym jest, że w ramach tego zadania należy ocenić złożone wyjaśnienia. Także za nieuprawnione Izba uznaje zastrzeżenia odwołującego co do braku wyjaśnień w zakresie przyjęcia różnych

parametrów dla prędkości pracy sprzętu, innych narzutów w pozycji „Koszty inne", czy choćby różnych wysokości kosztów pośrednich. Podkreślić przy tym należy, że zamawiający nie wezwał wykonawcy do wyjaśnienia różnic w tym zakresie (pomiędzy Zadaniem nr 1 a Zadaniem nr 2), a zatem zarzut braku wyjaśnień w odniesieniu do różnic w wysokości wskazanych kosztów w tych samych pozycjach kosztowych dla obu zadań jest całkowicie nieuzasadniony. W żadnym przypadku nie prowadzi to do wniosku, że już na tej podstawie oferta wykonawcy ZABERD powinna zostać odrzucona, jako zawierająca cenę rażąco niską, na co wskazywał odwołujący. Podnieść również należy, że ewentualne różnice w wysokości kalkulowanych kosztów zakładanych przez wykonawców na różnych zadaniach, a dotyczące tych samych czynników kosztotwórczych mogą wynikać z różnych względów, tym również z różnic dotyczących uwarunkowań realizacji tych zdań – różnych klas dróg, różnic w zakresie ilości obiektów mostowych czy występowania terenów górzystych - co słusznie podnosił zamawiający podczas rozprawy.

Następnie zauważyć należy, że argument odwołującego o przyjęciu stałej stawki za roboczogodzinę czy średniej spalania nie świadczy o tym, że wyjaśnienia są nierzetelne. Odwołujący poza stwierdzeniem, że założenia te są nierealne, nie przedstawił rzeczowej argumentacji, która wskazywałaby na to, że wyjaśnienia wykonawcy nie potwierdzają zaoferowanej ceny.

Zdaniem odwołującego: „*Wybrany zaoferował cenę rażąco niską nie tylko na wskazanych przez Zamawiającego elementach, ale też na innych, istotnych częściach składowych zamówienia, co powoduje dodatkowe uzasadnienie twierdzenia, że w związku z brakiem wyjaśnienia i udowodnienia jakichkolwiek szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby aż takie zaniżenie, cena całej oferty musi być uznana za rażąco niską, a oferta odrzucona. (…) nie tylko wskazane przez zamawiającego w wezwaniu do wyjaśnień jako kluczowe 4 elementy, ale aż 15 elementów składowych kosztorysu zostało wycenione przez Wykonawcę Wybranego na wartość nie tylko niższą o ponad 30% średniej ceny tych elementów, oferowanych przez pozostałych kontrahentów, a zatem także z drugiego domniemania z art. 224 ust. 2 PZP rażąco niską, ale 10 pozycji (z zaznaczeniem w tabeli na zielono) zawiera najniższą z cen pozycji, zaoferowanych przez wykonawców - co widać na przedstawionej powyżej tabeli".*

W odniesieniu do powyższego Izba podziela stanowisko zamawiającego, że „*samo zestawienie cen ze wskazaniem ich poziomu, nie jest wystarczające do przyjęcia, że Odwołujący wykazał że ceny te są rażąco niskie".* Odwołujący nie wykazał, po pierwsze, że 15 elementów składowych kosztorysu, o których wspomina, stanowią istotne części składowe zamówienia, a po drugie, że faktycznie wykonawca ZABERD zaoferował w tym zakresie cenę rażąco niską. Samo zestawienie procentowych różnic w stosunku do średniej z pozostałych ofert nie stanowi wystarczającego dowodu potwierdzającego, że cena oferty w tym zakresie jest rażąco niska.

Podobnie argumentacja odwołującego odnosząca się do cen oferowanych przez ZABERD w innych postępowaniach prowadzonych przez GDDKiA O/Wrocław również nie uzasadnia tezy o nierealności ceny zaoferowanej na Zadaniu nr 2.

Co do braku sprecyzowania co wchodzi w zakres zryczałtowanych kosztów „zaplecza pracowników" czy też „kontraktu", to Izba zauważa, że nie stanowi to samo przez się o nierealności wyjaśnień. Wykonawca nie był też wzywany przez zamawiającego do tak szczegółowego wyspecyfikowania kosztów, a przecież zakres wymaganych wyjaśnień determinowany jest również treścią samego wezwania zamawiającego.

Co do kosztów pracowniczych, to stwierdzić należy, że sam odwołujący przyznał, że przyjęta przez wykonawcę ZABERD stawka godzinowa to 33 zł brutto i jest ona powyżej stawki minimalnej godzinowej, która została w roku 2025 ustalona w wysokości 30,50 zł brutto. Biorąc pod uwagę przedmiot zamówienia nie sposób stwierdzić, że jest to stawka nierynkowa.

Natomiast jeśli chodzi o koszty pracy, to słusznie podnosił uczestnik postępowania odwoławczego, że w przypadku przedmiotowego zamówienia wynagrodzenie wykonawcy będzie wynikało z iloczynu cen jednostkowych i rzeczywiście wykonanych ilości poszczególnych asortymentów. Jednocześnie podkreślić należy, że założenia podane przez odwołującego w odwołaniu opierają się na maksymalnych wysokościach, jak choćby co do liczby nadgodzin czy pracy w godzinach nocnych i są one nieadekwatne do tego typu zamówienia. Tym samym Izba uznała przedstawione przez odwołującego w odwołaniu obliczenia w tym zakresie za niemiarodajne i stwierdziła, że w żaden sposób nie uwiarygadniają one twierdzeń odwołującego o rzekomym zaniżeniu kosztów w odniesieniu do kosztów pracy. Podobnie w przypadku kosztów związanych z urlopami pracowniczymi, które przy tego rodzaju zamówieniu w ogóle mogą nie powstać. Izba uznała kalkulację przedstawioną przez wykonawcę ZABERD za wiarygodną, w tym także w zakresie przedstawienia założeń co do ponoszonych kosztów pośrednich.

W konsekwencji Izba uznała, że ocena wyjaśnień dotyczących ceny oferty, złożonych przez wykonawcę

ZABERD, dokonana przez zamawiającego była prawidłowa, jako że uzasadniają one przyjęcie, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską. Ponadto, odwołujący nie wykazał, aby faktycznie z treści złożonych wyjaśnień wynikało, że oferta jest niezgodna przepisami ustawy, czy też, że zawiera błędy w obliczeniu ceny. W tym miejscu jedynie należy zauważyć, że odwołujący podnosił zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp powołując się na niezgodność oferty z przepisami dotyczącymi pracy i zabezpieczania społecznego. Tymczasem niezgodność z ustawą, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, dotyczy zachodzi w przypadku niezgodności oferty z ustawą Pzp oraz aktami wykonawczymi do Pzp, a nie w przypadku niezgodności oferty z innymi aktami prawnymi.

W ocenie Izby nie potwierdził również - podnoszony z ostrożności procesowej – zarzut zaniechania przez zamawiającego wezwania wykonawcy do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, w związku z treścią wyjaśnień złożonych w dniu 9.06.2025 r. Pierwsze wyjaśnienia są bowiem spójne, rzeczowe i są adekwatne do treści wystosowanego do wykonawcy wezwania.

Mając powyższe na uwadze Izba stwierdziła, że zarzuty odwołującego nie potwierdziły się i orzekła o oddaleniu odwołania.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądza koszty, o których mowa w , od odwołującego na rzecz zamawiającego

W oparciu o powyższe Izba zaliczyła w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł, uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania; kwotę 3600 zł poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3600 zł poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika.

Mając powyższe na uwadze Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:……