Sygn. akt: KIO 4923/25

WYROK

Warszawa, dnia 11 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 06 listopada 2025 r. przez Odwołującego – M.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M.Ś. Bieżące Utrzymanie Dróg w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Zarząd Dróg Powiatowych w Rzeszowie z siedzibą w Rzeszowie

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutów oznaczonych przez Odwołującego w odwołaniu jako 1 i 4, nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego - M.Ś. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M.Ś. Bieżące Utrzymanie Dróg oraz dokonanie czynności ponownego badania i oceny ofert.

2.W pozostałym zakresie oddala odwołanie.

3.Kosztami postępowania obciąża Odwołującego w części 1/2 oraz Zamawiającego w części 1/2 i:

3.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

3.2.zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 9 300 zł 00 gr (słownie: dziewięć tysięcy trzysta złotych zero groszy) stanowiącą różnicę pomiędzy kosztami postępowania odwoławczego poniesionymi dotychczas przez Odwołującego, a kosztami postępowania za jakie odpowiadał w świetle jego wyniku.

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 4923/25

Uzasadnienie

Zarząd Dróg Powiatowych w Rzeszowie (dalej jako Zamawiający) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Świadczenie usług w zakresie zimowego utrzymania dróg powiatowych administrowanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Rzeszowie – Obwód Drogowo – Mostowy w Błażowej", znak postepowania ZDP – DZ – 6/3/25/2025 (dalej jako postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024, poz. 1320 – dalej jako PZP). Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 21 sierpnia 2025 r. numer ogłoszenia Dz. U. S: 159/2025 546987 – 2025.

W dniu 06 listopada 2025 r. wykonawca M.Ś. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą M.Ś. Bieżące Utrzymanie Dróg (dalej jako Odwołujący, Wykonawca), wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec niezgodnej z przepisami PZP czynności zaniechania Zamawiającego podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, tj. na:

1)odrzucenie oferty Odwołującego pomimo braku do uznania, że złożona przez niego oferta zawiera rażąco niską cenę;

2)zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy J.M., Usługi koparko – ładowarką, Białka 24B, 36-030 Błażowa REGON 690383966 NIP: 8131863154 (dalej jako J.M.) pomimo faktu, iż złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w zakresie punktu dotyczące pracy ładowarki z napędem na dwie osie,

3)a w konsekwencji – uznanie jako najkorzystniejszej oferty ww. J.M.a.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP poprzez odrzucenie oferty Odwołującego pomimo tego, że Odwołujący wykazał, że zawarta w ofercie cena nie ma cech rażąco niskiej.

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty J.M., pomimo faktu, iż złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w zakresie punktu dotyczące pracy ładowarki z napędem na dwie osie,

3.art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w związku z art. 224 ust. 5, 6 PZP w zw. z art 16 PZP poprzez naruszenie zasad nieuczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawcy, uznając ofertę J.M. za niebudzącą wątpliwości w zakresie ceny co doprowadziło do zaniechania uznania oferty tego wykonawcy za zawierającą rażącą niską cenę, zaś samo złożenie oferty w takiej formie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji co w konsekwencji skutkowało zaniechaniem odrzucenia ww. oferty;

4.art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 PZP poprzez dokonanie wyboru oferty złożonej przez J.M. jako najkorzystniejszej w postępowaniu, podczas gdy oferta złożona J.M. jako zawierająca cenę rażąco niską powinna zostać odrzucona, a w jej miejsce za najkorzystniejszą winna zostać uznana oferta złożona przez Odwołującego.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;

2)unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

3)odrzucenie oferty wykonawcy J.M.;

4)ponowne badania i ocenę ofert.

Odwołujący podniósł, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia, ponieważ w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości zyska realną szansę na pozyskanie przedmiotowego zamówienia, zaś utrzymanie dotychczasowego rozstrzygnięcia przetargu spowoduje szkodę, jaka wiąże się z brakiem pozyskaniem zamówienia. Bezsprzecznie na skutek naruszenia przepisów PZP przez Zamawiającego Odwołujący został pozbawiony możliwości wykonania zamówienia, pomimo, że złożona przez niego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza w przedmiotowym postępowaniu.

Pismem z dnia 05 grudnia 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania jako oczywiście bezzasadnego oraz zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą. Zamawiający w swojej odpowiedzi na odwołanie przedstawił stanowisko w sprawie.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest świadczenie usług w zakresie zimowego utrzymania dróg powiatowych administrowanych przez Zamawiającego – Obwód Drogowo – Mostowy w Błażowej.

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert, w postępowaniu zostały złożone następujące oferty:

W dniu 13 października 2025 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP, zwrócił się do Odwołującego i wykonawcy P.H. (P.H.) prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą FIRMA HANDLOWO – USŁUGOWA HADA PIOTR (dalej jako wykonawca Hadam), o udzielenie wyjaśnień oraz złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny. Zamawiający wskazał, że w wyjaśnieniu oprócz czynników wpływających na cenę, w szczególności tych, o których mowa w art. 224 ust. 3 PZP, należy przedstawić szczegółową kalkulacje ceny zawartej w ofercie. Informacje zawarte w wyjaśnieniu należy poprzeć dowodami, potwierdzającymi okoliczności mające wpływ na zaoferowaną cenę.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, Odwołujący w dniu 15 października 2025 r. złożył wyjaśnienia wraz z załącznikami – kosztorysem szczegółowym, poświadczeniem Petrojet oraz zestawieniem pojazdów do ZUD własność BUD ŚLIMAK.

W dniu 28 października 2025 r. Zamawiający opublikował informacje o wyniku postępowania. Zamawiający wybrał ofertę wykonawcy J.M.. Oferta Odwołującego została przez Zamawiającego odrzucona:

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron, uwzględniając dokumentację postępowania, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, złożone przez Odwołującego dowody, 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 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Izba ustaliła, że w terminie określonym w art. 525 ust. 1 PZP, żaden wykonawca nie zgłosił swojego przystąpienia do niniejszego postepowania odwoławczego.

Izba nie zaliczyła w poczet materiału dowodowego następujących dowodów złożonych przez Odwołującego na rozprawie w dniu 09 grudnia 2025 r.:

1)odpowiedzi na wniosek w zakresie dostępu do informacji publicznej z dnia 05 grudnia 2025 r.;

2)oświadczenia producenta firmy Caterpillar,

bowiem przedłożone przez Odwołującego dowody nie były istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.
Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania - § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.
Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie w części. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą następujące przepisy:
Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2)przejrzysty;
3)proporcjonalny.
Art. 224 ust. 2 PZP: 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.
Art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP: Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.
Art. 239 ust. 1 PZP: Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
Zarzut 1 i 4
W pierwszej kolejności należy wskazać, że skierowane przez Zamawiającego do Wykonawcy wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w istocie determinuje treść składanych przez wykonawcę wyjaśnień. Zamawiający dokonuje oceny złożonych przez wykonawcę wyjaśnień przez pryzmat skierowanego do wykonawcy wezwania. Jak wynika z treści wystosowanego przez Zamawiającego do Odwołującego wezwania, Zamawiający oczekiwał od Wykonawcy udzielenia wyjaśnień oraz złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny jego oferty. Dalej, Zamawiający wskazał, że „W wyjaśnieniu oprócz czynników wpływających na cenę, w szczególności tych, o których mowa w art. 224 ust. 3 PZP, należy przedstawić szczegółową kalkulację ceny zawartej w ofercie. Informacje zawarte w wyjaśnieniu należy poprzeć dowodami, potwierdzającymi okoliczności mające wpływ na zaoferowaną cenę".
Z powyższego wynika, że skierowane przez Zamawiającego do Odwołującego wezwanie było zbyt ogólne, aby Wykonawca na jego podstawie mógł powziąć wiedzę, jakie aspekty kalkulacji ceny interesują Zamawiającego. Rolą Zamawiającego jest wskazanie w treści wezwania jakie elementy oferty mają zostać przez Wykonawcę wyjaśnione i poparte dowodami.
Złożone przez Odwołującego wyjaśnienia i załączone do nich dowody są adekwatne do treści skierowanego do Wykonawcy wezwania. Odwołujący w złożonych przez siebie wyjaśnieniach wskazał, że posiada własny, kompletny sprzęt konieczny do realizacji przedmiotu zamówienia. Szczegółowy wykaz floty pojazdów przeznaczonych do zimowego utrzymania dróg będący własnością Wykonawcy stanowił jeden z załączników do złożonych przez niego wyjaśnień. Odnosząc się do złożonego przez Odwołującego dowodu z dokumentu – oświadczenia PETROJET Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pionkach (dalej jako Spółka), wskazać należy, że oświadczenie to odnosi się do oferowanego przez Spółkę względem Odwołującego rabatu w okresie od 23 czerwca 2023 r. do dnia 15 października 2025 r. W tym miejscu należy zauważyć, że otwarcie ofert w tym postępowaniu miało miejsce w dniu 26 września 2025 r. Zatem na dzień składania ofert, Odwołujący mógł kalkulować koszty paliwa w oparciu o zagwarantowany przez Spółkę rabat. Jeśli chodzi o złożony przez Wykonawcę kosztorys ofertowy, stwierdzić należy, że dokument ten zawiera szczegółową kalkulację kosztów związanych z realizacją przedmiotu zamówienia.
Złożone przez Odwołującego wyjaśnienia oraz załączone do niego dowody potwierdziły, że zaoferowana przez niego cena jest realna i gwarantuje należyte wykonanie zamówienia. Tym samym Odwołujący obalił domniemanie, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska.
Odnosząc się do argumentacji Zamawiającego, zgodnie z którą Odwołujący nie dołączył do wykazu dokumentów potwierdzających własność pojazdów, dokumentów potwierdzających pełną amortyzację pojazdów i sprzętu, jak również dokumentów potwierdzających faktycznych wiek pługów i piaskarek, wskazać należy, że Odwołujący nie był do tego

zobowiązany. W treści wezwania do wyjaśnienia ceny brak jest jakichkolwiek informacji w tym zakresie. Nie sposób oczekiwać od wykonawcy wyjaśnień wykraczających poza zakres wezwania. Na Zamawiającym spoczywa ciężar ukierunkowania wykonawcy i wskazania jemu jakie okoliczności ma wyjaśnić. W sytuacji, gdy Zamawiający nie zapytał o daną kwestie wprost, to wykonawca nie może ponosić negatywnych konsekwencji z tego tytułu.
Z uwagi na to, że zarzut 1 i 4 potwierdziły się, to Izba uwzględniła odwołanie w tym zakresie.

Zarzut 2

J.M. w Formularzu cenowym (dalej jako FC) za wykonanie usługi usuwania śniegu z dróg ładowarką z napędem na minimum 2 osie i łyżką załadowczą o pojemności minimum 1 m^3 zaoferował kwotę 100 zł za godzinę dla przewidywanej ilości godzin pracy wynoszącej 800.
Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy J.M. pomimo faktu, że złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w zakresie punktu dotyczącego pracy ładowarki z napędem na dwie osie. Izba wskazuje, że Odwołujący w żaden sposób nie udowodnił, że zaoferowana przez wykonawcę J.M. cena 100,00 zł za godzinę wykonania usługi usuwania śniegu z dróg ładowarką z napędem na minimum 2 osie i łyżką załadowczą o pojemności minimum 1 m^3, jest ceną generalnie niewystępującą na rynku, nierealną i nieadekwatną do kosztów. Argumentacja Odwołującego w tym zakresie oparta jest wyłącznie na jego przekonaniu o nierealności ceny zaoferowanej przez konkurenta. W tym miejscu należy zauważyć, że Odwołujący w FC dla tej samej pozycji zaoferował kwotę 160,00 zł za godzinę za wykonanie usługi usuwania śniegu z dróg ładowarką z napędem na minimum 2 osie i łyżką załadowczą o pojemności minimum 1 m^3. Z powyższego wynika, że cena za wykonaną usługę zadeklarowana przez Odwołującego, jak i wykonawcę J.M. jest ceną rynkową.
Mając powyższe na uwadze, Izba oddaliła odwołanie w tym zakresie.

Zarzut 3

Oferta wykonawcy J.M. opiewa łącznie na kwotę 5 097 600,00 zł brutto. Jest to najdroższa oferta złożona w tym postępowaniu. PZP nie zawierają wprost definicji rażąco niskiej ceny. Odwołujący ani w zarzucie, ani w treści Odwołania nie wyjaśnia, z jakich powodów oferta złożona przez wykonawcę M.J. jest rażąco niska i dlaczego Zamawiający jest zobligowany do jej odrzucenia.
O rażąco niskiej cenie można mówić gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 (tj. z uwagi na złożenie po terminie) i pkt 10 (tj. zawierających błędy w obliczeniu ceny lub kosztu) PZP. W takim przypadku zamawiający zobowiązany jest wezwać wykonawcę do wykazania, że cena nie ma charakteru rażąco niskiej, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. Jak słusznie wskazał Zamawiający taka sytuacja nie miała miejsce w odniesieniu do oferty złożonej przez M.J.. Z tego względu Zamawiający nie skierował do tego wykonawcy wezwania do wyjaśnienia zaoferowanej przez niego ceny.
Nadto, Odwołujący w żaden sposób nie wykazał, że zaoferowana przez wykonawcę J.M. oferta zawiera rażąco niską cenę, jak również, że samo złożenie oferty w takiej formie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, o którym stanowi art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. 2022, poz. 1233).
Z powyższego wynika, że sformułowany przez Odwołującego zarzut 3 nie potwierdził się.
Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.
O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy
na podstawie art. 557 i art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy 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).

Przewodnicząca …….....