

WYROK

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 grudnia 2025 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 31 października 2025 r. przez wykonawcę Sandfield Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, w postępowaniu prowadzonym przez Województwo Mazowieckie – Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: M.G.

orzeka:

1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy M.G. w części nr 9, pomimo że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie wykazania tych samych pojazdów dla dwóch różnych rejonów;
2. w pozostałym zakresie oddala odwołanie;
3. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Sandfield Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie i:
 - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty: 15 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesione przez wykonawcę Sandfield Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika, oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesioną przez uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – M.G. – tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 3.2. zasądza od wykonawcy Sandfield Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie na rzecz uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – M.G. – kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Sygn. akt: KIO 4801/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Województwo Mazowieckie – Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest świadczenie usług przy zimowym utrzymaniu dróg wojewódzkich na terenie województwa mazowieckiego, w sezonie zimowym 2025/2026, z podziałem na 31 części – nr postępowania 111/25.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2025 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 31 października 2025 r. wykonawca Sandfield Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań zamawiającego dotyczących części 8 i części 9 postępowania, a polegających na:

- 1) wyborze oferty wykonawcy DROG-BET M.G. (dalej jako „DROG-BET” lub „przystępujący” lub „M.G.”) jak oferty najkorzystniejszej w części 8 i 9;
- 2) zaniechaniu odrzucenia oferty DROG-BET w części 8 i 9;

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

a) art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 5 i art. 16 oraz art. 239 ustawy P.z.p. poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BET w częściach nr 8 i nr 9, pomimo że zawiera

rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, w tym jej istotnych części składowych, a zarazem złożone przezeń wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, co stanowi o prowadzeniu postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;

b) art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 ustawy P.z.p. poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BET w części nr 8 i 9, pomimo że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Odwolujący podniósł, że powyższe uchybienia doprowadziły do naruszenia interesu odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i narażenia go przy tym na szkodę związaną z utratą spodziewanego zysku z tytułu jego realizacji (oferta odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji w obydwu częściach, których dotyczy odwołanie i gdyby nie bezpodstawne zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BET, to oferta odwołującego byłaby najkorzystniejsza).

Odwolujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:

I. unieważnienia czynności wyboru oferty DROG-BET jako najkorzystniejszej w części 8 i 9;

II. powtórzenia czynności badania i oceny ofert w postępowaniu, a w jej wyniku odrzucenia oferty DROG-BET na część 8 i 9.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca M.G..

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 18 listopada 2025 oświadczył, że uwzględni odwołanie w całości.

Pismem z dnia 28 listopada 2025 roku przystępujący oświadczył, że wnosi sprzeciw wobec uwzględnienia przez odwołującego zarzutów odwołania.

Izba ustaliła, co następuje:

Zgodnie z rozdz. XIV zamawiający wymagał przygotowania oferty na formularzu ofertowym dla każdej składanej części zamówienia. Cena miała zostać obliczona na podstawie stawek za 1 km, 1 m³ lub 1 godz. wykonywania danej usługi będącej przedmiotem zamówienia – zgodnie z kosztorysem ofertowym, który należało złożyć wraz z ofertą. Kosztorys wyszczególniał rodzaje elementów podlegających wycenie oraz ich ilość.

Zgodnie z rozdz. VI SWZ termin wykonania zamówienia to 6 miesięcy od dnia podpisania umowy.

Przystępujący złożył oferty m.in. na zadanie 8 i 9.

Przystępujący na część 8 zaoferował cenę: netto: 935 304,03 zł, podatek VAT 8% tj. 74 824,32 zł, brutto: 1 010 128,35 zł.

Przystępujący na część 9 zaoferował cenę: netto: 1 036 296,60 zł, podatek VAT 8% tj. 82 903,73 zł, brutto: 1 119 200,33 zł.

Przystępujący na zadanie 8 i 9 złożył kosztorysy ofertowe:

(dowody: oferty przystępującego na zadania nr 8 i 9)

Pismem z dnia 17 września 2025 roku zamawiający wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny m.in. na zadania nr 8 i 9. Zamawiający wskazał m.in., co następuje:

Działając na podstawie art. 224 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) Zamawiający stwierdza, że całkowita cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek od towarów i usług, wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Wobec powyższego Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności elementów wskazanych w art. 224 ust. 3.

W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi Wykonawca jest obowiązany uwzględnić w wyjaśnieniach elementy wskazane w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych tj.:

-art. 224 ust. 3 pkt 4) - zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej (...),

-art. 224 ust. 3 pkt 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający zwraca się o wyjaśnienie jaką stawkę za roboczogodzinę przyjął Wykonawca do kalkulacji ceny wraz z uwzględnieniem kosztów pracodawcy (dowód: pismo z dnia 17 września 2025 roku).

W piśmie z dnia 23 września 2025 roku przystępujący złożył wymagane wyjaśnienia, w których wskazał m.in.:

Przy tym wskazujemy, że wartość kosztów pracy przyjęta do ustalenia przez nas cen w zakresie części nr 2, 8, 9 oraz 14 zamówienia uwzględnia co najmniej poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz jest zgodna z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Stawka wynagrodzenia jaką gwarantujemy wypłacać pracownikom skierowanym do realizacji zamówienia jest w wysokości nie niższej niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2026 roku, tj. 4806,00 zł brutto.

We wskazanym piśmie przystępujący zawarł m.in. następujące kalkulacje:

Kalkulacja dla zadania 8:

Kalkulacja dla zadania 9:

(dowód: pismo z dnia 23 września 2025 roku)

Pismem z dnia 21 października 2025 roku zamawiający poinformował o wyborze oferty przystępującego jako najkorzystniejszej dla części 8 i 9 (dowód: pismo z dnia 21 października 2025 roku).

Izba zważyła, co następuje:

Postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy M.G. w części nr 9, pomimo że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie wykazania tych samych pojazdów dla dwóch różnych rejonów. Wskazany zarzut został przez odwołującego cofnięty na posiedzeniu niejawnym Krajowej Izby Odwoławczej z udziałem stron i uczestników postępowania odwoławczego w dniu 16 grudnia 2025 roku. Zarzut podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy P.z.p.

W pozostałym zakresie odwołanie jest bezzasadne i podlega umorzeniu.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1 i ust. 5 i art. 16 oraz art. 239 ustawy P.z.p. poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BET w częściach nr 8 i nr 9, pomimo że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, w tym jej istotnych części składowych, a zarazem złożone przezeń wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, co stanowi o prowadzeniu postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców

Z treści odwołania wynika, że odwołujący oparł argumentację na stwierdzeniu, że kalkulacja zawarta w wyjaśnieniach ceny złożonych przez przystępującego dla zadania 8 i 9 obejmuje wyłącznie koszty zimowego utrzymania dróg (ZUD). Odwołujący wskazał, że koszty pracy osobowe i sprzętowe odnoszą się tylko do ZUD, co wprost wynika z tabeli (zarówno w cz. 8 jak i 9).

Izba nie podzieliła stanowiska odwołującego. Odwołujący zdaje się pomijać treść załączonych do ofert przystępującego kosztorysów ofertowych dla zadania nr 8 i nr 9. W kosztorysach tych pozycje nr 9 i 10 odnoszą się do sprzątnia pozimowego i zostały przez odwołującego wycenione w sposób następujący:

Dla zadania nr 8:

Pozycja nr 9 „Sprzątnie pozimowe” – wartość netto 63 918,00 zł, pozycja nr 10: „Sprzątnie pozimowe dróg rowerowych” – wartość netto 14 796,60 zł.

Dla zadania 9:

Pozycja nr 9 „Sprzątanie pozimowe” – wartość netto 102 938,40 zł, pozycja nr 10 „Sprzątanie pozimowe dróg rowerowych” – wartość netto 14 796,60 zł.

Dokonana wycena wskazanych pozycji wchodzi w skład cen kosztorysowych dla obu zadań. Są to te same ceny, które przystępujący wskazał w formularzach ofertowych dla zadań nr 8 i 9. Co więcej, kalkulacja dla obu zadań, zawarta w wyjaśnieniach z dnia 23 września 2025 roku, również odnosi się do cen wskazanych w formularzach ofertowych. Oznacza to, że kalkulacja zawarta w wyjaśnieniach dotyczy również sprzątania pozimowego.

Odnosząc się do treści tabel zawartych w wyjaśnieniach z dnia 23 września 2025 roku dla zadań nr 8 i 9, które to tabele odwołujący wskazał jako potwierdzenie, iż przystępujący w kalkulacji uwzględnił jedynie koszty ZUD, Izba wskazuje, że przeanalizowała treść tabel i stwierdziła, że wynika z nich, że przystępujący przyjął, że *akcja ZUD rozpocznie się z początkiem listopada*, co Izba interpretuje jako wskazanie początkowego terminu wykonywania usługi, nie zaś stwierdzenia, że przystępujący oszacował jedynie koszty ZUD.

W ocenie Izby nieuprawnione jest opieranie zarzutu na wyrwanym z kontekstu zapisie zawartym w wyjaśnieniach złożonych przez przystępującego. Izba ponownie wskazuje, że nie budzi jej wątpliwości okoliczność, iż kalkulacje zawarte w wyjaśnieniach z dnia 23 września 2025 roku obejmują również koszty sprzątania pozimowego, co wynika z faktu, iż dotyczą one cen kosztorysowych, które zawierają koszty sprzątania pozimowego.

Jednocześnie Izba wskazuje, że sam zamawiający w treści specyfikacji warunków zamówienia posługuje się sformułowaniem „zimowe utrzymanie dróg” w odniesieniu do całości zamówienia, w tym również sprzątania pozimowego. Trudno zatem czynić zarzut przystępującemu z tego, że w swych wyjaśnieniach posługuje się nomenklaturą zawartą w SWZ.

Ponadto podkreślić należy, że termin wykonania zamówienia wynosi 6 miesięcy. W tabelach zawartych w wyjaśnieniach przystępujący przyjął okres wykonania zamówienia od listopada do kwietnia, czyli właśnie 6 miesięcy. Należy zatem założyć, że przystępujący przyjął ten właśnie okres dla całego zakresu zamówienia, czyli również dla sprzątania pozimowego.

Tym samym pozostałą argumentację zawartą w odwołaniu, odnoszącą się do nieuwzględnienia w kalkulacji kosztów czyszczenia wpustów czy wywozu nieczystości, należy uznać za nieuzasadnioną. Argumentacja ta wynika bowiem przyjęcia przez odwołującego, że przystępujący nie uwzględnił w kalkulacji kosztów sprzątania pozimowego, co odwołujący wywodzi ze stwierdzenia zawartego w tabelach zamieszczonych w wyjaśnieniach. Odwołujący nie zakwestionował wyceny pozycji nr 9 i 10 kosztorysów ofertowych i nie zarzucił im, że są one zaniżone i nie umożliwiają realizacji czynności wskazanych w tych pozycjach za wskazaną cenę. Tym samym stanowisko odwołującego nie znajduje podstaw.

Niezależnie od powyższego Izba wskazuje, że przystępujący nie był zobowiązany do złożenia wyjaśnień w zakresie kosztów czyszczenia wpustów czy wywozu nieczystości. Z treści wezwania z dnia 17 września 2025 roku wynika bowiem, że zamawiający wezwał przystępującego do wyjaśnienia stawki za roboczo-godzinę przyjętej do kalkulacji ceny wraz z uwzględnieniem kosztów pracodawcy. Trudno zatem oczekiwać od wykonawcy składania wyjaśnień i przedstawiania dowodów wobec innych elementów niż te, o wyjaśnienie których został wezwany.

Odwołujący podniósł, że przystępujący w swoich kalkulacjach uwzględnił wyłącznie koszt serwisu i utrzymania sprzętu (naprawy, GPS, ubezpieczenie), bez kosztu jego nabycia, leasingu czy innych związanych z jego dysponowaniem. Ze stwierdzeniem tym nie został jednak skorelowany żaden zarzut. W szczególności odwołujący nie zarzucił, że koszty sprzętu zostały przez przystępującego zaniżone. Tym samym Izba w rozstrzygnięciu nie odniosła się do tego argumentu.

Odnosząc się do zawartego w odwołaniu stanowiska, iż przystępujący nie wykazał posiadania pojazdów spełniających wymagania zamawiającego, a tym samym niewiarygodne są jego wyjaśnienia, iż ma sprzyjające warunki i nie musi ponosić kosztów nabycia lub najmu sprzętu, Izba wskazuje, że stanowisko to nie zostało w żaden sposób uzasadnione. Odwołujący wyłącznie na podstawie faktu, iż dwa samochody przystępującego nie spełniają wymaganej ładowności formułuje tezę o niewiarygodności wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny, w żaden sposób nie wskazując, jaki wpływ na cenę ma fakt wykazania takich samochodów.

Odwołujący następnie jednym zdaniem wskazuje, że przystępujący zamierza używać samochodów niezgodnych z SWZ, co jest niezgodne z warunkami zamówienia. Jednocześnie nie wskazuje żadnego postanowienia SWZ zawierającego warunek zamówienia, z którym – w jego ocenie – oferta przystępującego byłaby niezgodna. Podkreślenia wymaga, że zarzut polegający na złożeniu oferty niezgodnej z warunkami zamówienia poprzez wykazanie innego sprzętu niż wymagany przez zamawiającego nie może zostać postawiony, jeżeli uprzednio nie zostanie stwierdzone, że wykonawca nie spełnia warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej i zawodowej. O ile zaś odwołujący twierdziłby, że przystępujący nie spełnia warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej i zawodowej, określonych w rozdz. VII ust. 2 lit. c SWZ, winien był postawić zarzut naruszenia przez zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy P.z.p., tj. zarzut zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy niespełniającego warunków

udziału w postępowaniu. Taki zarzut nie został przez odwołującego postawiony.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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:.....