Sygn. akt: KIO 4840/25

WYROK

Warszawa, dnia 18. 12. 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 listopada 2025 r. przez Odwołującego: **Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska "AER" Sp. z o.o. z/s w Wałbrzychu**(ul. Długa 3, 58309 Wałbrzych) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina Wałbrzych Miasto na Prawach Powiatu** (plac Magistracki 1, 58300 Wałbrzych)

- Uczestnik po stronie Zamawiającego: "CEROMA" S.C. R.C., A.R. z/s w Wałbrzychu(ul. Św. Józefa 2, 58-305 Wałbrzych)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: **Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska "AER" Sp. z o.o. z/s w Wałbrzychu** (ul. Długa 3, 58309 Wałbrzych) i:

2.1. 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.

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.

……

Sygn. akt: KIO 4840/25

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 listopada 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska "AER" Sp. z o.o. z/s w Wałbrzychu (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: Gmina Wałbrzych Miasto na Prawach Powiatu. Przedmiotem zamówienia publicznego jest: „Odśnieżanie i likwidowanie śliskości oraz utrzymanie czystości na powierzchniach chodników, jezdni, placów, ścieżek rowerowych, schodów terenowych i stref przejść dla pieszych"; Nr postępowania: BZP.271.137.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w D. Urz. UE w dniu 04/09/2025. pod numerem Dz.U. S: 169/2025 576168 -2025. Wykonawca podał: (…) wnoszę odwołanie od niezgodnych z przepisami ustawy PZP czynności i zaniechań Zamawiającego:

1. niezgodnej z przepisami ustawy PZP czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Ceroma s.c. (dalej jako „Ceroma") pomimo, że oferta ta podlegała odrzuceniu;
2. zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Ceroma s.c. pomimo że oferta ta podlegała odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia, w tym w szczególności z powodu niezłożenia przez wykonawcę Ceroma prawidłowych (rzetelnych) wyjaśnień w wyznaczonym terminie oraz z powodu tego, że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani jej istotnych części składowych;
3. *[z ostrożności procesowej – na wypadek nieuwzględnienia punktu 2]* zaniechania wezwania Ceroma na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP do wyjaśnień uzupełniających, pomimo faktu, że oferent Ceroma nie złożył wyjaśnień oraz dowodów, które uzasadniłyby podaną w ofercie cenę;
4. z ostrożności procesowej – na wypadek nieuwzględnienia punktów 1 i 2 powyżej – zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez Ceroma s.c. pomimo że oferta ta winna zostać odrzucona jako złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji – stypizowanego w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) lub niedozwolonej inżynierii cenowej,

Wskazanym powyżej czynnościom oraz zaniechaniom Zamawiającego, zarzucam naruszenie:

1. art. 239 ust. 1 ustawy PZP – poprzez jego błędne zastosowanie, a tym samym błędny wybór oferty Ceroma s.c., jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, podczas gdy oferta ta winna zostać odrzucona,
2. art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez ich niezastosowanie, a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty Ceroma s.c., podczas gdy oferta Ceroma s.c. winna zostać odrzucona jako oferta zwierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, wnoszę o:

1. uwzględnienie odwołania w całości,

2.przeprowadzenia dowodów z dokumentacji postępowania, w tym z dokumentów wskazanych w treści przedmiotowego odwołania,
3.nakazania Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Ceroma s.c. jako najkorzystniejszej,
4.nakazania Zamawiającemu odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Ceroma s.c.,
5.nakazanie Zamawiającemu ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu (w tym oferty Odwołującego),
6.obciążenia Zamawiającego kosztami podstępowania. (…)

W uzasadnieniu zarzutów wskazał na następujące okoliczności: (…)

I. Stan sprawy

(…) Pismem z dnia 24 października 2025 r. (...) Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty – tj. oferty Ceroma s.c. Wnioskiem Odwołujący wystąpił o udostępnienie złożonych przez Ceroma s.c. wyjaśnień rażąco niskiej ceny w konsekwencji czego Zamawiający pismem z dnia 28 października 2025 r. przekazał Odwołującemu dokumenty. Odwołujący jako profesjonalista i wieloletni wykonawca usług będących przedmiotem zamówienia, przy znajomości rynku i podstawowych, nawet najbardziej korzystnych warunków wie, że za niemożliwe należy uznać wycenienie przedmiotu zamówienia na kwoty zaproponowane przez Ceroma s.c. Odwołujący odnosi to zarówno do rynku na jakim realizowane są te usługi, jak również do potencjału materiałowego, a przede wszystkim ludzkiego (!).

II. (…)

III.Interes Odwołującego:

Odwołujący ma interes w uzyskaniu zamówienia, w związku, z którym niniejsze odwołanie jest składane, a tym samym spełnione zostały przesłanki zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy PZP. Dodatkowo Odwołujący w wyniku naruszeń, których dopuścił się Zamawiający może ponieść znacząca szkodę. W postepowaniu zostały złożone dwie (2) oferty, w tym oferta Odwołującego. W związku z błędnym i sprzecznym z przepisami ustawy PZP wyborem przez Zamawiającego wyborem najkorzystniejszej oferty złożonej przez Ceroma s.c., uniemożliwił Odwołującemu uzyskanie zamówienia, a tym samym w wyniku tego uzyskanie zysku z jego realizacji, co wymiernie powoduje szkodę Odwołującego. Przedstawiona cena Wykonawcy – Ceroma s.c., wskazuje na próbę wykonania zamówienia poniżej kosztów świadczenia tego typu usług, co dodatkowo uznać należy za czyn nieuczciwej konkurencji zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Bezapelacyjnie uznać należy, że Ceroma s.c. złożyła ofertę zawierającą rażąco niską cenę lub cenę „drapieżną" lub przyjęte kalkulacje obarczone są niedozwoloną w zamówieniach inżynierią cenową (poniżej kosztów świadczenia usługi lub wytworzenia rzeczy), czego naturalną konsekwencją powinno być odrzucenie tej oferty, jako złożonych w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji. Nieodrzucenie oferty wybranego wykonawcy uniemożliwiło Odwołującemu uzyskanie zamówienia, co prowadzi do powstania po jego stronie znaczącej szkody, której źródłem jest m.in. naruszenie dokonane przez Zamawiającego w czynie nieuczciwej konkurencji. Odwołujący posiada legitymację do złożenia przedmiotowego odwołania, gdyż nadal jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia. W konsekwencji uwzględnienia niniejszego odwołania oferta Ceroma s.c. winna zostać odrzucona, a za najbardziej korzystną winna zostać oferta Odwołującego.

IV.Uzasadnienie dla zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy PZP oraz zarzutu nr 2 - art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP

Czynność Zamawiającego polegająca na dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty, która powinna podlegać odrzuceniu obarczona jest błędem i takiego wyboru nie można uznać za prawidłowy. Oferta wybranego wykonawcy Ceroma s.c. zawierająca rażąco niską cenę jest ofertą niekwalifikującą się do wyboru. Dokonując oceny oferty Ceroma s.c., bazując na racjonalności i znajomości rynku uznać należy, że oferta Ceroma s.c. kwalifikuje się do jej odrzucenia z powodu rażąco niskiej ceny. Odwołujący wskazuje, że w niniejszym postępowaniu zgodnie z informacją przekazaną przez Zamawiającego, zamierza on przeznaczyć kwotę w wysokości 3 850 000,00 zł brutto na sfinansowanie zamówienia, natomiast oferenci biorący udział w przetargu zaproponowali swoje oferty na zadanie w wysokości jak wskazano poniżej:

Nr oferty	Nazwa i adres Wykonawcy	Cena ofertowa brutto zadania podstawowego
1	Ceroma s.c.	1 720 833,15 zł za zakres podstawowy 343 834,21 zł za zakres objęty prawem opcji Razem: 2 064 667,36 zł
2	Odwołujący - Aer sp. z o.o.	2 625 307,99 zł za zakres podstawowy 524 547,19 zł za zakres objęty prawem opcji

		Razem: 3 149 855,18 zł

Cena zaoferowana przez Wykonawcę Ceroma s.c. jest o 46,37 % niższa od budżetu Zamawiającego oraz o 34,45% od oferty Odwołującego. Ponadto należy podkreślić, że Ceroma s.c. jako Wykonawca tego samego zamówienia wykonywała przedmiot umowy na rzecz Zamawiającego w 2025 r., przy czym zaoferowana cena przez Wykonawcę w przetargu organizowanym przez Zamawiającego w 2024 roku wynosiła 3 156 090,57 zł, a tym samym była wyższa od aktualnej oferty Ceroma s.c. o aż 34,58%!

Mając na uwadze powyższe jednoznacznie należy uznać, że na tle szacunków Zamawiającego, oferty Odwołującego oraz oferty Ceroma s.c. złożonej w 2024 r., aktualnie zaproponowana cena Ceroma s.c. jest ceną nierzeczywistą, niewiarygodną w porównaniu z cenami rynkowymi podobnych zamówień i innych ofert. Porównanie aktualnie złożonej oferty przez Ceroma s.c. oraz tej złożonej w 2024 r. wskazuje na fakt, iż Ceroma s.c. żongluje cenami i drapieżnie je zaniża. Zaproponowanie takiej niskiej ceny za wykonanie przedmiotu umowy jest nieadekwatne do jego przedmiotu oraz niemożliwe w świetle rosnących kosztów w porównaniu z latami ubiegłymi, z czego doskonale zdaje sobie sprawę Zamawiający przeznaczając na realizację przedmiotu zamówienia aż 3 850 000,00 zł. Oferta Ceroma s.c. będąca ofertą znacząco niższą niż w roku ubiegłym (kiedy Ceroma była jedynym oferentem) budzi poważne i uzasadnione wątpliwości w świetle rosnących kosztów pracy. I nie tylko kosztów pracy. Fakt, że koszty wynagrodzeń w każdej firmie są kwestią indywidualną, jednakże każdy z przedsiębiorców zatrudniający legalnie pracowników musi gwarantować wynagrodzenie za pracę o wartości nie niższej od minimalnego wynagrodzenia, które to od 1 stycznia 2026 r. wynosić będzie 4806,00 zł brutto, co oznacza, że dla pracodawcy koszt zatrudnienia osoby otrzymującej minimalne wynagrodzenie w 2026 roku będzie wynosił łącznie ok. 5 700–5 900 zł, a czego w wyjaśnieniach, ani w ofercie Ceroma nigdzie nie znajdziemy, a co szczegółowo Odwołujący jednoznacznie wykaże. Odwołujący, w tym zakresie jest profesjonalistą, ma duże rozeznanie w świadczeniu tego typu usług, jak również ma wiedzę co do sposobu kalkulacji kosztów, elementów kształtujących te koszty, szczególnie, że w roku 2023 brał udział w organizowanym przez Zamawiającego postępowaniu przetargowym, występując w konsorcjum - właśnie razem z Ceroma s.c. i po wygranym przetargu – realizował to zamówienie w roku 2024. za kwotę 4 477 410,99 zł, co oznacza, że Ceroma obecnie musiałaby realizować całe bieżące zamówienie samodzielnie za kwotę niższą o ponad połowę.

Analiza wyjaśnień złożonych przez ceroma s.c. wyjasnień w zakresie rażąco niskiej ceny (w skrócie również: rnc) na skutek wezwania zamawiającego

Już na wstępie oceny, konieczne jest wskazanie, że złożone wyjaśnienia przez Ceroma s.c. wbrew obowiązkowi jaki Zamawiający nałożył na spółkę, są żenujące, nieprofesjonalne, lekceważące, nie traktujące Zamawiającego w randze jaką on pełni w tym procesie (choć Zamawiający na to nie reaguje – o czym poniżej) rażąco niskiej ceny jest niczym więcej niż przeklejeniem wyjaśnień złożonych w roku 2024 r. Wszystkie zawarte w wyjaśnieniu dane, mające wyjaśnić rażąco niską cenę – są identyczne jak w wyjaśnieniach z 2024 roku, kiedy to Ceroma s.c., była jedynym oferentem, a co istotne (!) wyjaśnienia składała dla kwoty na 2025 roku - w wysokości 3 156 090,57 zł

I. Tak więc, w aktualnych wyjaśnieniach do przedmiotowego postępowania, przede wszystkim w wyjaśnieniach Ceroma s.c. nie uwzględnia wzrostu wynagrodzenia minimalnego do kwoty 4806,00 zł, co przy uwzględnieniu kosztów pracodawcy daje kwotę 5 720,58 zł brutto.

Brak uwzględnienia tego wzrostu w kalkulacji kosztowej stanowi istotne uchybienie.

Niestety, Zamawiający bezkrytycznie przyjął tak złożone wyjaśnienia, gdzie Ceroma s.c., przeklejając z roku 2024 składane już wyjaśnienia, bez najmniejszego szacunku dla Zamawiającego, nie uaktualnia ani roku jakiego wyjaśnienia dotyczą, ani wysokości wynagrodzenia. Dowód: wyjaśnienia RNC złożone przez Ceroma s.c. w 2024 rokuwyjaśnienia RNC złożone przez Ceroma s.c. w 2025 roku. Jest to szczególnie naganne, biorąc pod uwagę przyczyny, dla których Zamawiający takich wyjaśnień zażądał szczególnie, że sam skalkulował usługę na kwotę 3 156 090,57 zł), a przecież nie chodzi tu o fikcję „zachowania" ewentualnych obowiązków ustawowych PZP, a wydaje się, że zachowanie dyscypliny finansów publicznych, transparentności zamówień publicznych, zasad konkurencji, a już z pewnością realności świadczenia takich usług. Odwołujący, nie jest laikiem w przedmiocie objętym postępowaniem przetargowym, nie zjawił się jako nowicjusz w tym postępowaniu, był już uczestnikiem świadczenia takich usług, co więcej kalkulując je razem z Ceroma s.c. Tym samym, a o czym poniżej, kalkulacja ta wymaga dogłębnej analizy, choć z realnego punktu widzenia, nie jest jakąś kalkulacją skomplikowaną, gdzie można powoływać się na nowe technologie, nowe produkty? Ta usługa jest prosta do kalkulacji, a elementy na nią złożone nie wymagają specjalnej wiedzy, gdyż wynikają z przepisów o zatrudnieniu, wynagrodzeniu, obowiązków pracodawcy, siły roboczej, topografii miasta i układu chodników do utrzymania, związanej z ukształtowaniem terenu, posadowioną infrastrukturą oświetleniową, wymagania bezpośredniej pracy fizycznej świadczonej przez ludzi, a nie sprzęt mechaniczny, w postaci pojazdów, bez braku możliwości ich wjazdów w większość rejonów objętych usługą.

I tak, w złożonych wyjaśnieniach zadeklarowano skierowanie do realizacji zamówienia:

-20 osób w okresie zimowym
-10 osób w okresie letnim
Jednocześnie wskazano, że 75% powierzchni będzie obsługiwanych mechanicznie, co implikuje, że tylko 25% powierzchni będzie wymagało obsługi ręcznej.
Analiza zasobów do obsługi ręcznej pokazuje, że przy założeniu obsługi mechanicznej 75% powierzchni, do obsługi ręcznej pozostaje 15 osób (pozostałe 5 osób obsługuje sprzęt mechaniczny) oferując im wynagrodzenie na poziomie najniższej krajowej.
Wariant 1 (przy 20 osobach):
Powierzchnia do obsługi ręcznej: 204 995 m² × 25% = 51 248,75 m²
Na 1 pracownika: 51 248,75 m² / 20 osób = 2 562,44 m²/dzień
Wariant 2 (przy 15 osobach do obsługi ręcznej):
Powierzchnia do obsługi ręcznej: 204 995 m² × 25% = 51 248,75 m²
Na 1 pracownika: 51 248,75 m² / 15 osób = 3 416,58 m²/dzień
Nawet przy 1 wariancie i 2 wariancie pracownik nie będzie w stanie odśnieżyć i zabezpieczyć przed śliskością tak dużej powierzchni ręcznie w ciągu 8 roboczogodzin. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że do obowiązków pracowników Ceroma należeć będzie odśnieżanie 415 przejść dla pieszych rozlokowanych na rozległej powierzchni całego Miasta (często zasypanych przez pługi odśnieżające jezdnie) więc jest to około 28 przejść na 1 pracownika dziennie, obsługa 372 szt. koszy ulicznych, co daje 25 koszy na 1 pracownika dziennie oraz obsługa terenów innych zarządców będących w zasobach Ceroma.
W ocenie Odwołującego (o czym już wyżej) większość wskazanej w ofercie powierzchni jednak nie nadaje się do obsługi mechanicznej ze względu na charakter chodników (co potwierdzają fotografie załączone do odwołania),i brak możliwości wjazdu sprzętem. Szacuje się, że obsługa mechaniczna jest możliwa maksymalnie na 40% powierzchni, co oznacza, że 60% wymaga obsługi ręcznej, co przy takim założeniu oznacza, że
Wariant 1 (przy 20 osobach):
Powierzchnia do obsługi ręcznej: 204 995 m² × 60% = 122 997 m²
Na 1 pracownika: 122 997 m² / 20 osób = 6 149,85 m²/dzień Wariant 2 (przy 15 osobach do obsługi ręcznej):
Powierzchnia do obsługi ręcznej: 204 995 m² × 60% = 122 997 m²
Na 1 pracownika: 122 997 m² / 15 osób = 8 199,80 m²/dzień
Przedstawione wyliczenia wskazują, że przy zadeklarowanej liczbie pracowników obsługa powierzchni określonej w ofercie jest niemożliwa do realizacji, szczególnie przy uwzględnieniu wydłużonego czasu dojazdu pracowników z bazy w Walimiu do miejsc realizacji usług, oraz dodatkowych obowiązków związanych z obsługą koszy i przejść oraz równoczesnej realizacji przez Ceroma s.c. innych podobnych umów, co uniemożliwia racjonalne wykorzystanie tych samych zasobów uwzględniając czas reakcji na 20 minut od wystąpienia opadów, a co było jedną z kryteriów punktacji (wagi) oferty.
Ocena ta przez Odwołującego wynika wprost, z doświadczenia, jakie posiada Ceroma s.c. i Odwołujący, a chociażby wynikający ze wspólnej realizacji tej usługi przez oba te podmioty w roku 2024.
II.Istotnym również w zarzutach Odwołującego jest, że Ceroma S.C. zadeklarowała posiadanie wymaganego przez Zamawiającego miejsca magazynowo - garażowego. Zgodnie z wymogami Zamawiającego, baza powinna być zlokalizowana na terenie miasta Wałbrzycha. Z dostępnych Odwołującemu informacji wynika jednak, że taka baza (dla Ceroma) znajduje się w gminie Walimiu, tj. w odległości przekraczającej 25 km od Wałbrzycha, co nie spełnia warunku określonego w specyfikacji, ale – co istotne w kalkulacji - ma też realny wpływ na koszt realizacji przedmiotu umowy.
Przedstawiona dokumentacja fotograficzna sprzętu potwierdza jego lokalizację w bazie w Walimiu, tj. w odległości przekraczającej 25 km od Wałbrzycha, co wiąże się z wydłużonym czasem dojazdu do miejsc realizacji usług, biorąc pod uwagę wolnobieżny sprzęt i warunki zimowe (korki) sam dojazd zajmie około 1 godziny.
III.Ponadto Ceroma s.c. przedstawiła w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny aneks do umowy z dostawcą paliw ORLEN, z którego wynika uzyskanie rabatu w wysokości 0,30 zł/l paliwa, jednak w ofercie nie przedstawiono planowanego zużycia paliwa, jednak dla sprzętu jezdnego (a nie ludzkiego), mającego wykonywać 75% usługi, co uniemożliwia weryfikację faktycznych oszczędności wynikających z przedmiotowego rabatu. Takie wyjaśnienie jest nieprzystające do profesjonalisty, jakim jest Ceroma s.c. przy wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny, co więcej – obecnie – większość klientów stacji Orlen, posiadając stosowną aplikację – korzysta z tego „nadzwyczajnego" upustu (!)
IV.Ceroma s.c. wskazała również na obniżenie kosztów poprzez wykorzystanie zasobów soli zakupionej w 2021 roku (czyli 4/5 lat temu) na potrzeby innego zamówienia. Należy zwrócić uwagę, że te same zapasy soli zostały również wykazane w ofercie z 2024 roku, co budzi wątpliwości co do ich faktycznej dostępności i stanu jej chemicznych właściwości.
Odwołujący podkreśla, że zdjęcia obrazujące rzekomy zapas soli, a przesłany Zamawiającemu w wyjaśnieniach RNC są

trudne do weryfikacji, czy to sól, czy to cement, czy to piasek – gdyż zdjęcia są niezmienne od poprzednich wyjaśnień w 2024 roku, a Zamawiający jednak – nie powinien być tak nieprofesjonalny – w ocenie przedstawianych mu dowodów!

V.Ceroma s.c. uzasadnia obniżenie kosztów ogólnozakładowych posiadaniem zapasu soli oraz realizacją licznych kontraktów (?), w ocenie Odwołującego koszt zakupionej soli powinien zostać uwzględniony w kalkulacji jako rzeczywisty wydatek, a nie traktowany jako rezerwa kosztowa (a co już wielokrotnie KIO uznawała za podstawę rozstrzygnięć). Dodatkowo zaznaczyć należy, że większość wskazanych kontraktów, na które powołuje się Ceroma s.c. jako rzekomą podstawę swojej zaniżonej kalkulacji nie jest realizowana w Wałbrzychu tylko w innych miastach, nie jest tożsama z usługami dla zamawiającego (koszenie trawy, odmulanie skarp i rowów itp. Ponadto, wygasa w listopadzie 2025 r., co oznacza, że nie będą one stanowiły źródła oszczędności w okresie realizacji przedmiotowego zamówienia.

VI.Dodatkowo Odwołujący wskazuje, że Ceroma s.c. powołuje się na realizację licznych podobnych umów. Analiza portfela zleceń wskazuje jednak, że na terenie Wałbrzycha Ceroma S.C. nie współpracuje ze Spółdzielniami Mieszkaniowymi (które stanowią jednak istotne źródło rozłożenia kosztów dla wykonawców) ani innymi większymi zamawiającymi, ograniczając swoją działalność do współpracy z Miejskim Zarządem Budynków w trzech niewielkich dzielnicach z 15 dzielnic, a co jest istotne w kalkulacji przy tak rażąco niskiej cenie.

VII.Istotna informacją, w ocenie Odwołującego jest, że w dniu 9 maja 2025 r. firma Ceroma S.C. przekazała ZDKiUM (dotychczasowej jednostce Zamawiającego, wchłoniętej przez Gminę do jej zasobów) informacje o swoich zasobach do realizacji umowy. Nie wiadomo jednak, ile osób zostało zadeklarowanych. Należy zauważyć, że Zamawiający (Urząd Miejski / Gmina w Wałbrzychu) nie zadał szczegółowego pytania w zakresie zasobów kadrowych w ramach procedury wyjaśniania rażąco niskiej ceny. W ocenie analizującego, wezwanie Ceroma s.c. do wyjaśnień powinno być sformułowane precyzyjnie, a nie ogólnikowo. Zamawiający nie zwrócił nawet uwagi na błędne, powielone, nierealne i nieprawdziwe wyjaśnienia do RNC!! Z przedstawionej oferty nie wynika liczba osób zatrudnionych w administracji oraz na stanowiskach kierowniczych. Ceroma s.c. nie wykazała tych zasobów w swojej ofercie ani ich wynagrodzeń, co uniemożliwia kompleksową ocenę zdolności organizacyjnej.

VIII.W konkluzji oceny wyjaśnień Ceroma oraz w bezkrytycznym pozostawieniu ich przez Zamawiającego, podkreślenia wymaga, że w 2023 roku firma Ceroma S.C. uczestniczyła jako Partner w konsorcjum, którego Liderem był Odwołujący. Porównując wartość kontraktu z 2023 roku z aktualną ofertą, można stwierdzić, że obecna oferta jest niższa o 37,30% w roku 2024, 51,02% w roku 2025, co w konsekwencji daje zaniżenie ceny w ciągu 2 lat o 53,88%, co budzi uzasadnione wątpliwości co do realności przedstawionej kalkulacji!

IX.Ponadto Ceroma s.c. w uzasadnieniu do obniżenia kosztów ogólnozakładowych z 65% do 50% wskazała sąsiedztwo administrowanych rejonów, co pozwala zmniejszyć liczbę pracowników, co nie może zostać uznane za racjonalne podejście. Powierzchnia do obsługi przypadająca na jednego pracownika faktycznie się zwiększa, ponieważ łączna powierzchnia do obsługi nie uległa zmianie w porównaniu do roku poprzedniego, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby pracowników

Konkluzja

Postawione zarzuty wskazują na istotne ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, co zostało zbagatelizowane przez Zamawiającego, a co stanowi: - istotne naruszenie przepisów PZP; - dyscypliny finansów publicznych; - ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Wykonawca podał: (…)

-oferent Ceroma s.c. w żaden sposób nie wyjaśniła, w jaki sposób kwoty zostały wyliczone [są to po prostu luźno wpisane jakiekolwiek kwoty (zresztą nieaktualne – nawet co do roku), co do których nie wiadomo nawet czy znajdują one odzwierciedlenie w rzeczywistości, nie są podparte żadnymi dokumentami ani szczegółowymi wyliczeniami, czy wyjaśnieniami – a zatem Ceroma s.c. mogłaby wpisać dowolne kwoty, byleby zmieściły się w kwocie ceny oferty – takie postępowanie nie stanowi rzetelnego wyjaśnienia ceny oferty, a właściwie nie wyjaśnia jej w żaden sposób:

-nie wiadomo, ile osób Ceroma zamierza skierować do realizacji zamówienia do bezpośredniej, ręcznej realizacji zamówienia, a ile osób do obsługi 75% zamówienia,

-nie wiadomo, czy w pozycji tej kryją się również brygadziści oraz kierownicy, (nawet na pokrycie kosztów pracodawcy);

-nie wykazano kosztów paliwa, kosztów remontu sprzętu, wysokości amortyzacji sprzętu w ilości 5 szt. przeznaczonego do realizacji przedmiotu umowy,

-nie wiadomo jakie koszty pracodawcy przyjął oferent Ceroma;

-nie wiadomo co kryje się pod kosztami firmy;

-nie wiadomo jak wykonawca Ceroma wyszacowała faktycznie poświęcony czas pracy na danym zadaniu oraz w jaki sposób będzie pokrywała pozostałe wynagrodzenie pracowników

-co więcej wykonawca Ceroma w żadnej pozycji nie wskazała jakie będą koszty gospodarowania odpadami, które to koszty są znaczące, ze względu na gospodarowanie odpadami – brak kalkulacji Reasumując, wykonawca Ceroma s.c. swoimi „wyjaśnieniami" wprowadziła jedynie jeszcze więcej wątpliwości co do rzetelności wyceny, a przede wszystkim

nie wykazał ani nie udowodnił niczego w taki sposób, aby można było potwierdzić, że rzetelnie wycenił ofertę. (…)
W analizie prawnej powołał się na art. 224 ust.6 pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy
Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia podnosząc, że (…) Niepodanie Zamawiającemu wymaganych przez Zamawiającego informacji obciąża wyłącznie ten podmiot, który takich informacji nie podaje – przenosząc to na grunt przedmiotowej sprawy – oferent Ceroma nie podając Zamawiającemu szczegółowych wyliczeń nie odpowiada na wezwanie Zamawiającego do wyjaśnienia ceny. Bez znaczenia czy informacji tych nie podaje co o nich zapomniał, czy nie potrafi ich podać, czy stanowią one jakąś jego tajemnicę. W takim przypadku jedynym skutkiem niepodania informacji jest uznanie, że wykonawca Ceroma s.c. nie odpowiedziała na wezwanie Zamawiającego (!) W innym przypadku należałoby uznać, że Zamawiającemu wystarcza złożenie jakiegokolwiek pisma z jakąkolwiek treścią, byleby w wyznaczonym terminie. Takie podejście nie zasługuje na aprobatę, bowiem nie temu służy procedura wyjaśniania rzetelności wyceny, która ma prowadzić do realnego potwierdzenia przez wykonawcę zaoferowanej ceny, a nie stanowi li tylko sztuki dla sztuki. Wskazał dalej, że (…) odrzuceniu podlega nie tylko oferta, w której bezsprzecznie stwierdzono, bez żadnych wątpliwości zaniżenie ceny w sposób rażący, ale również oferta w dwóch dalszych sytuacjach (opisanych w art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, które zostały zrównane z sytuacją istnienia w ofercie rażąco zaniżonej ceny):
a)gdy wezwany wykonawca nie złoży wyjaśnień
b)gdy wyjaśnienia złożone przez wykonawcę wezwanego do wyjaśnień nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (a zatem są nierzetelne, niezupełne, nie odpowiadają na zadane przez Zamawiającego pytania, itd.) (…) Zdaniem Odwołującego, wyjaśnienia złożone przez Ceroma s.c. nie wyjaśniają wątpliwości Zamawiającego i nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny. Wyjaśnienia te są ogólnikowe, gołosłowne, nadzwyczaj skrótowe (chociaż objętościowo obszerne i „przegadane") – a zatem nie sposób zgodzić się z tym, że Ceroma s.c. uzasadniła podaną w ofercie cenę, jak również nie sposób uznać, że oferent ten złożył de facto wyjaśnienia [w rozumieniu wyjaśnień prawidłowych i rzetelnych])."
Wykonawca wskazał na orzecznictwo KIO: KIO 778/23; KIO 658/23; KIO 3464/22; KIO 151/22 podając, że (…
Przenosząc powyższe judykaty na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, że nieudzielenie rzetelnych wyjaśnień przez oferenta Ceroma s.c., a wręcz – w nieprofesjonalny i lekceważący sposób – „przeklejone" z wyjaśnień składanych 2024 roku winno być kwalifikowane jako niezłożenie żadnych wyjaśnień, a przynajmniej nie obalenie przez wykonawcę Ceroma s.c. domniemania rażąco niskiej ceny (nieuzasadnienie przez oferenta podanej w ofercie ceny). Bez względu na szczegółową kwalifikację powyższego, w każdym przypadku oferta wykonawcy Ceroma s.c. winna zostać odrzucona na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP. W konsekwencji powyższego – oferta wykonawcy Ceroma s.c. podlega odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP.
Zarzut ewentualny naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp
Jakkolwiek Odwołujący uważa, że nieudzielenie precyzyjnych i wyczerpujących oraz szczegółowych wyjaśnień oraz niezłożenie kompletu dowodów potwierdzających rzetelność wyceny oferty, na wezwanie Zamawiającego, a w konsekwencji nie obalenie domniemania rażąco niskiej ceny, które konstytuuje się w momencie przesłania wezwania Zamawiającego do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, powinno powodować automatyczne odrzucenie oferty takiego wykonawcy, to jednak z daleko posuniętej ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Izba uznała, że wykonawca taki uprawniony jest do uzupełnienia swoich wyjaśnień (złożenia wyjaśnień uzupełniających) – Odwołujący formułuje niniejszy zarzut ewentualny – niewezwania wykonawcy ZSIZ do złożenia takowych wyjaśnień uzupełniających w sytuacji, gdy pierwsze wyjaśnienia złożone przez ZSIZ są nieprawidłowe (nieprecyzyjne, ogólnikowe, nieodpowiadające na pytania Zamawiającego, pozbawione dowodów, itd. W takim przypadku dokonany wybór oferty najkorzystniejszej jest przedwczesny, ponieważ wyjaśnienia złożone przez Ceroma s.c. wywołały tak naprawdę jeszcze więcej wątpliwości co do rzetelności wyceny oferty przez Ceroma, niż było przedtem. Stąd – aby ustalić stan faktyczny oraz zweryfikować, czy cena ofertowa Ceroma jest adekwatna i realna, Zamawiający winien co najmniej wezwać Ceroma do złożenia wyjaśnień uzupełniających (jakkolwiek Odwołujący jest zdania, że Zamawiający winien odrzucić ofertę Ceroma bez wzywania do uzupełniania wyjaśnień ceny, które to wezwania – zgodnie z orzecznictwem – nie mogą polegać na „wyciąganiu wykonawcy za uszy". Wskazał na orzecznictwo KIO: KIO 1490/15; KIO 220/22; KIO 125/22; KIO 3693/21; KIO 3216/2 KIO 1707/21; KIO 806/21 podnosząc: „Powyższe judykaty jednoznacznie wskazują, że nie jest uzasadnieniem dla wezwania uzupełniającego fakt, że wykonawca na pierwsze wezwanie nie odpowiedział lub odpowiedział w sposób niepełny czy ogólnikowy, a wręcz lekceważący i nieprofesjonalny, szczególnie, że byłaby to nieskomplikowana kalkulacja. Wezwanie uzupełniające nie ma służyć do ratowania wykonawcy, czy „ciągnięcia go za uszy" w przypadku, gdy na pierwsze wezwanie wykonawca nie udziela szczegółowych, rzetelnych i przekonujących odpowiedzi".

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przystąpienie zgłosił wykonawca **"**CEROMA" S.C. R.C., A.R. z/s w Wałbrzychu (Uczestnik CEROMA) wnosząc o oddalenie odwołania.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 4/12/2025.) podał: (…)
Odnosząc się do poszczególnych zarzutów Odwołującego Zamawiający podnosi, co następuje:

1. zarzut 1

Naruszenie art. 239 ust. 1 ustawy PZP – poprzez jego błędne zastosowanie, a tym samym błędny wybór oferty Ceroma s.c., jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, podczas gdy oferta ta winna zostać odrzucona.

Odnosząc się do poszczególnych części uzasadnienia odwołania Zamawiający stwierdza, co następuje.

1.1. Kwota przeznaczona na realizację zamówień w zakresie realizacji zadania związanego z odśnieżaniem i likwidowaniem śliskości oraz utrzymaniem czystości na powierzchniach chodników, jezdni, placów, ścieżek rowerowych, schodów terenowych i stref przejść dla pieszych

Odwołujący odniósł się do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w latach 20232025. W latach 2023-2024 Zamawiającym była jednostka budżetowa Gminy Wałbrzych – Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu. W związku z likwidacją tej jednostki z dniem 31.12.2024 r. i przejęcia jej zadań przez Urząd Miejski w Wałbrzychu, w 2025 r. Zamawiającym jest Gmina Wałbrzych – Miasto na Prawach Powiatu.

Zestawienie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zadania związane z odśnieżaniem i likwidowaniem śliskości oraz utrzymaniem czystości na powierzchniach chodników, jezdni, placów, ścieżek rowerowych, schodów terenowych i stref przejść dla pieszych prowadzonych w latach 2023-2025

rok	zakres podstawowy zamówienia	szacunkowa wartość zamówienia dla zakresu podstawowego	kwota, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia (zakres podstawowy)
2023 postępowanienr DU.260.26.2023	Wielkość zamówienia podstawowego: -200.818 m2 - powierzchnia pasa drogowego do codziennego utrzymania, w tzw. okresie śnieżnym i bezśnieżnym -153.113 m2 - powierzchnia pasa drogowego do codziennego utrzymania - od poniedziałku do piątku w tzw. okresie letnim, -401 szt. przejść dla pieszych, w tym 114 szt. z wysepką - do utrzymania w tzw. okresie śnieżnym -369 szt. koszy w ramach utrzymania codziennego przez cały okres realizacji zamówienia, -10.000 m2 - jednokrotnych czynności odśnieżania, posypywania, oczyszczania na chodnikach, jezdniach, placach, ścieżkach rowerowych i schodach terenowych, które Zamawiający może zlecić dodatkowo do wykonania w trakcie trwania umowy.	3.627.215,91 zł netto (+ 8% VAT = 3.917.393,18 zł brutto)	3.400.000,00 zł brutto

2024 postępowanienr DU.260.38.2024	Wielkość zamówienia podstawowego: -204.995 m2 - powierzchnia pasa drogowego do codziennego utrzymania, w tzw. okresie śnieżnym i bezśnieżnym, -154.277 m2 - powierzchnia pasa drogowego do codziennego utrzymania - od	3.884.341,37 zł netto (+8% VAT = 4.195.088,68 zł brutto)	4.100.000,00 zł brutto
	poniedziałku do piątku w tzw. okresie letnim, -415 szt. przejść dla pieszych, w tym 113 szt. z wysepką - do utrzymania w tzw. okresie śnieżnym, -3 7 2 szt. koszy w ramach utrzymania codziennego przez cały okres realizacji zamówienia, -10.000 m2 - jednokrotnych czynności odśnieżania, posypywania, oczyszczania na chodnikach, jezdniach, placach, ścieżkach rowerowych i schodach terenowych, które Zamawiający może zlecić dodatkowo do wykonania w trakcie trwania umowy.		

2025 postępowanienr BZP.271.137.2025	Wielkość zamówienia podstawowego: -205.045 m2 - powierzchnia pasa drogowego do codziennego utrzymania, w tzw. okresie śnieżnym i bezśnieżnym, -154.327 m2 - powierzchnia pasa drogowego do codziennego utrzymania - od poniedziałku do piątku w tzw. okresie letnim, -415 szt. przejść dla pieszych, w tym 113 szt. z wysepką - do utrzymania w tzw. okresie śnieżnym, -372 szt. koszy w ramach utrzymania codziennego przez cały okres realizacji zamówienia, -10.000 m2 - jednokrotnych czynności odśnieżania, posypywania, oczyszczania na chodnikach, jezdniach, placach, ścieżkach rowerowych i schodach terenowych, które Zamawiający może zlecić dodatkowo do wykonania w trakcie trwania umowy.	3.253.311,44 zł netto (+ 8% VAT = 3.513.576,36 zł brutto)	3.850.000,00 zł brutto

W postępowaniach prowadzonych w latach 2023-2024 została złożona tylko jedna oferta, w postępowaniu prowadzonym w 2025 r. wpłynęły 2 oferty.

rok	wykaz złożonych ofert	cena ofertowa
2023 postępowanienr DU.260.26.2023	oferta nr 1 złożona przez: 1) Lider - Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska AER sp. z o.o. ul. Długa 3, 58-309 Wałbrzych 2) Partner - R.C., A.R. prowadzący działalność gospodarczą pn. „CEROMA” s.c. Robert	4.074.103,54 zł brutto za zakres podstawowy 4 477 410,99 zł brutto za zakres podstawowy oraz zakres objęty prawem opcji
	Cembrzyński, A.R., ul. Św. Józefa 2, 58-305 Wałbrzych	
2024 postępowanienr DU.260.38.2024	oferta nr 1 złożona przez: RobertaCembrzyńskiego, Andrzeja Rogalskiego prowadzących działalność gospodarczą pn. „CEROMA” s.c. R.C. A.R. ul. Św. Józefa 2, 58-305 Wałbrzych	2.630.463,37 zł brutto za zakres podstawowy 3.156.090,57 zł brutto za zakres podstawowy oraz zakres objęty prawem opcji

2025 postępowanienr BZP.271.137.2025	oferta nr 1 złożona przez: RobertaCembrzyńskiego, Andrzeja Rogalskiego prowadzących działalność gospodarczą pn. „CEROMA" s.c. R.C. A.R. ul. Św. Józefa 2, 58-305 Wałbrzych oferta nr 2 złożona przez: Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska AER sp. z o.o. ul. Długa 3, 58-309 Wałbrzych	oferta nr 1 1.720.833,15 zł brutto za zakres podstawowy 2.064.667,36 zł brutto za zakres podstawowy oraz zakres objęty prawem opcji oferta nr 2 2.625.307,99 zł brutto za zakres podstawowy 3.149.855,18 zł brutto za zakres podstawowy oraz zakres objęty prawem opcji

dowody

1)protokół ZP-PN dla postępowania DU.260.26.2023

2)protokół ZP-PN dla postępowania DU.260.38.2024

3)protokół ZP-PN dla postępowania BZP.271.137.2025

4) pismo DU.260.26.2023 z 17.10.2023 r. – informacja o wyborze oferty 5) pismo DU.260.38.2024 z 25.10.2024 r. – informacja o wyborze oferty 6) pismo BZP.271.137.2025 z 24.10.2023 r. – informacja o wyborze oferty

1.2. Odwołujący stwierdził, co następuje „Cena zaoferowana przez Wykonawcę Ceroma s.c. jest o 46,37 % niższa od budżetu Zamawiającego oraz o 34,45% od oferty Odwołującego.".

Zamawiający wskazuje, że zgodnie z ustawą Pzp nie porównuje się ceny oferty do kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia oraz nie porównuje się cen złożonych ofert w sposób w jaki to uczynił Odwołujący. Zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy Pzp Zamawiający, najpóźniej przed otwarciem ofert, udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Kwota przeznaczona na realizację zamówienia wynika z możliwości finansowych zamawiającego, a jej podanie przed otwarciem ofert ma na celu ochronę wykonawców przed nieuzasadnionym unieważnieniem postępowania przez zamawiającego. Kwota ta nie służy do oceny złożonych ofert pod względem cenowym (ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę). „Poinformowanie przed otwarciem ofert o kwocie, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, służy zatem możliwości dokonania obiektywnej oceny czy zaoferowane przez wykonawców ceny nie przekraczają możliwości finansowych zamawiającego i czy uzasadnione jest dalsze prowadzenie postępowania. Jednocześnie instytucja ta chroni wykonawców przed arbitralnym unieważnieniem postępowania, wyznaczając górną granicę ceny oferty, dopiero po przekroczeniu której aktualizuje się uprawnienie zamawiającego do unieważnienia postępowania ze względu na brak dostatecznych środków. Publikowana deklaracja Zamawiającego ma zatem istotne znaczenie dla realizacji zasady jawności i przejrzystości postępowania, a w dalszej kolejności także uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców" (wyrok KIO z 6.07.2023 r., KIO 1790/23). „Zamawiający najpóźniej przed otwarciem ofert, podaje na stronie internetowej prowadzonego postępowania kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia będącego przedmiotem danego postępowania. Kwoty tej nie należy przy tym utożsamiać z ustaloną wartością zamówienia, gdyż podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, która to kwota uwzględniona jest w planowanych (zamierzonych) wydatkach. Kwota ta wynika z możliwości finansowych Zamawiającego określonych w jego planie finansowym lub innym spełniającym te funkcje dokumencie. Zamawiający, zamieszczając informację o kwocie jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie danego zamówienia, zobowiązuje się do wyboru oferty najkorzystniejszej, pod warunkiem, że zaoferowana cena lub koszt nie przekracza podanej przez niego kwoty. Kwota, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia, odpowiada bowiem faktycznym możliwościom sfinansowania zamówienia w określonej wysokości. Kwota ta jest kwotą o charakterze minimalnym, co oznacza, że Zamawiający może dokonać korekt wydatków w swoim planie finansowym. A tym samym możliwe jest jej zwiększenie" (wyrok KIO z 6.04.2022 r., KIO 755/22). Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, w celu ustalenia, czy cena całkowita oferty złożonej w terminie nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do innych złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 ustawy, wylicza się średnią arytmetyczną cen wszystkich złożonych ofert i do tej średniej porównuje się cenę badanej oferty. Tym samym nie ma podstaw, na gruncie ustawy Pzp, do porównania cen dwóch złożonych ofert w sposób w jaki to uczynił Odwołujący (który wskazał, że cena ofertowa s.c. CEROMA jest niższa o 34,45% od ceny oferty Odwołującego).

W podsumowaniu tej części uzasadnienia odwołania Odwołujący stwierdził, że w przypadku wyboru oferty złożonej przez s.c. CEROMA realizowałaby ona usługę za kwotę niższą o ponad połowę od kwoty 4.477.410,99 zł, czyli kwoty zamówienia zrealizowanego na podstawie postępowania przeprowadzonego w 2023 r., gdzie wybrano ofertę złożoną przez konsorcjum PUKiOŚ AER sp. z o.o. i s.c. CEROMA. Zamawiający wskazuje, że kwota 4.477.410,99 z obejmowała zakres podstawowy i prawo opcji na dzień składania ofert, natomiast wartość wypłaconego wynagrodzenia z tytułu zrealizowania tej umowy ostatecznie wyniosła 3.439.578,87 zł brutto.

dowody
1) pismo DU.260.26.2023 z 17.10.2023 r. – informacja o wyborze oferty
2) ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej w 2023 roku 2024/BZP 00617046
1.3. Wyjaśnienia s.c. CEROMA dot. ceny oferty
Pismem z 7.10.2025 r. Zamawiający wezwał s.c. CEROMA do wyjaśnienia ceny złożonej oferty z uwagi na ziszczenie się jednej z dwóch przesłanek określonych w art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.
W niniejszym postępowaniu wartość zamówienia powiększona o należny podatek od towarów i usług, ustalona przed wszczęciem postępowania wynosi 4 215 606,52 zł brutto (zakres podstawowy z prawem opcji), 3 513 576,35 zł brutto (zakres podstawowy). W ofercie Wykonawca podał cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia: 2 064 667,36 zł brutto (zakres podstawowy z prawem opcji), 1 720 833,15 zł brutto (zakres podstawowy), tj. o 51,02% niższą od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Zamawiający w celu ustalenia, czy złożona przez Wykonawcę oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwrócił się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie:
1)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, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773 ze zmianami) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
2)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.
Żądany zakres wyjaśnień wynika wprost z obligatoryjnych przepisów ustawy Pzp (art. 224 ust. 4). W niniejszym postępowaniu nie ziściła się druga przesłanka określona w art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, nakazująca badanie zamawiającemu, czy nie wystąpiła rażąco niska cena, a odnosząca się do porównania ceny oferty do średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 ustawy Pzp. Średnia arytmetyczna cen dwóch złożonych w niniejszym postępowaniu ofert wynosi ofert: 2 173 070,57 zł brutto.

nr oferty	średnia wartość ofert
1	79,18%
2	120,81%

Oznacza to, że cena oferty CEROMY s.c. jest niższa o 20,82% od średniej cen złożonych ofert i w tym aspekcie rażąco niska cena nie występuje. W piśmie z 10.10.2025 r. (data podpisu) Wykonawca s.c. CEROMA złożył wyjaśnienia dot. ceny oferty w zakresie żądanym przez Zamawiającego. Faktem jest, na co zwraca uwagę Odwołujący, że CEROMA s.c. w wyjaśnieniach wskazała, że do wyliczenia ceny ofertowej Wykonawca przyjęła wysokość wynagrodzenia minimalnego obowiązującego w 2025 r. z uwzględnieniem obowiązujących narzutów. Niemniej należy zwrócić uwagę, że Wykonawca złożył oświadczenie, że w cenie ofertowej uwzględnił wszystkie koszty pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny jest równa względem minimalnego wynagrodzenia za pracę albo odpowiednio minimalnej stawki godzinowej, ustalonych zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
Ponadto Wykonawca wykazał różnicę cenową jako rezerwę kosztową i wskazał, że rezerwa ta służy pokryciu dodatkowych kosztów pracy jakie mogą pojawić się w trakcie realizacji umowy. Zamawiający wskazuje, że Wykonawca sporządził ofertę w 2025 roku i wg danych obowiązujących na ten rok sporządził wyjaśnienia dot. ceny oferty. Zgodnie z postanowieniami projektu umowy stanowiącym załącznik do SWZ, na podstawie art. 439 ustawy Pzp, Zamawiający wprowadził zapisy dot. waloryzacji.
Zamawiający wskazuje też, że zgodnie z 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2025.1483), zobowiązany jest do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny. W związku z tym Zamawiający uznał wyjaśnienia CEROMY s.c. w części dot. wyliczenia i wyjaśnień w zakresie wynagrodzenia.
dowody
1) pismo BZP.271.137.2025 z 7.10.2025 r. – wezwanie do złożenia przez CEROMA s.c. wyjaśnień dot.
ceny oferty
2) wyjaśnienia s.c. CEROMA z 10.10.2025 r. z załącznikami
1.4. Zagadnienia dot. analizy wyjaśnień złożonych przez CEROMA s.c.
Odwołujący wskazał, że:
-dokonał własnych obliczeń dot. liczby osób, które powinna zatrudnić CEROMA s.c. i ocenił, że „przy zadeklarowanej liczbie pracowników obsługa powierzchni określonej w ofercie jest niemożliwa do realizacji, szczególnie przy uwzględnieniu wydłużonego czasu dojazdu pracowników z bazy w Walimiu do miejsc realizacji usług”, oraz przy uwzględnieniu konieczności utrzymywania przejść dla pieszych i podjęcia działań polegających na rozpoczęciu akcji utrzymania jezdni polegającą na ich posypywaniu, odpłużaniu lub posypywaniu z odpłużaniem w ciągu 20 minut od

wystąpienia opadów śniegu lub innych zjawisk atmosferycznych przy występowaniu jednocześnie wilgotności powyżej 80% i temperatury poniżej +20 C, - jak wynika z załączonych przez Odwołującego zdjęć nie jest możliwe realizowanie przez CEROMA s.c. „obsługi mechanicznej ze względu na charakter chodników (co potwierdzają fotografie dołączone do odwołania) i brak możliwości wjazdu sprzętem. Szacuje się, że obsługa mechaniczna jest możliwa maksymalnie na 40% powierzchni, co oznacza, że 60% wymaga obsługi ręcznej",
-CEROMA s.c. zadeklarowała posiadanie wymaganych przez Zamawiającego miejsca magazynowo- garażowego. Zgodnie z wymaganiami Zamawiającego baza powinna być zlokalizowana na terenie miasta Wałbrzycha. Z dostępnych Odwołującemu informacji wynika, że taka baza znajduje się w Walimiu, czyli w odległości przekraczającej 25 km od Wałbrzycha, co nie spełnia warunku określonego w Specyfikacji i ma realny wpływ na koszt realizacji przedmiotu umowy.
Odnosząc się do powyższego Zamawiający wskazuje, że
-przepisy ustawy Pzp nie upoważniają go do określenia liczby osób jaką Wykonawca ma zatrudnić, określić liczby etatów. Zgodnie z art. 95 ustawy Pzp zamawiający mają obowiązek określić czynności, których wykonywanie wymaga zatrudnienia przez wykonawcę osób na umowę o pracę, co też w niniejszym postępowaniu Zamawiający uczynił,
-przejścia dla pieszych zlokalizowane są na osiedlach, na których świadczona ma być usługa także w zakresie utrzymania chodników, placów, ścieżek rowerowych, schodów terenowych (nie jest to obszar do którego należy „ekstra" dojść, dojechać),
-zgodnie z postanowieniami rozdziału XVII SWZ pt. „Opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert" II kryterium oceny ofert, w którym CEROMA s.c. zadeklarowała podjęcia działań polegających na rozpoczęciu akcji utrzymania jezdni polegającą na ich posypywaniu, odpłużaniu lub posypywaniu z odpłużaniem w ciągu 20 minut od wystąpienia opadów śniegu lub innych zjawisk atmosferycznych przy występowaniu jednocześnie wilgotności powyżej 80% i temperatury poniżej +20 C, dotyczy jezdni dochodzących do Rynku. Jest to 6 ulic – ul. Moniuszki, ul. św. Jadwigi, ul. 1 Maja, ul. Gdyńska, ul. Sienkiewicza, ul. Kościuszki. Są to ulice odchodzące od Rynku (który to Rynek Wykonawca też ma utrzymywać), położone w bezpośrednim sąsiedztwie, co oznacza, ze nie trzeba do każdej z ulic osobno dojeżdżać,
-Odwołujący załączył 8 zdjęć, nie podając lokalizacji, gdzie zostały one zrobione. Z analizy Zamawiającego wynika, że zostały one zrobione na 2 osiedlach – Piaskowa Góra (w tym 3 zdjęcia zrobione na ul. Wyszyńskiego w bezpośrednim sąsiedztwie) i (najprawdopodobniej) Nowe Miasto, w lokalizacjach dopasowanych do tezy Odwołującego (np. Odwołujący nie pokazał na zdjęciu, że na dany chodnik można wjechać z drugiej strony, gdzie nie ma bariery). W żaden sposób Odwołujący nie udowodnił swojego stwierdzenia, że tylko 40% terenów będzie mogło być utrzymywanych przy pomocy sprzęty mechanicznego, a 60% musi być obsługiwanych tylko przez pracowników bez sprzętu mechanicznego (w ocenie Odwołującego CEROMA s.c. zaniżyła liczbę personelu wskazując w nadmierny sposób zakres, który realizowany ma być przy pomocy sprzętu mechanicznego).
Zamawiający wnioskuje o odrzucenie dowodu przedłożonego przez Odwołującego w postaci zdjęć chodników i ciągu pieszo – rowerowego. Zgodnie z postanowieniami rozdziału XVIII SWZ pt. „Informacje o formalnościach, jakie muszą zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego":
„5. Wykonawca, przed podpisaniem umowy zobowiązany będzie:
2) przedstawić oryginał dokumentu potwierdzającego prawo dysponowania, w okresie realizacji umowy, terenem - bazą na terenie Wałbrzycha lub oryginał umowy z właścicielem terenu na dzierżawę /użyczenie/najem terenu pod bazę na terenie Wałbrzycha. Umowa musi być zawarta na okres realizacji zamówienia. W przypadku, gdy strony przewidują możliwość jej wypowiedzenia, okres wypowiedzenia musi być co najmniej 3 – miesięczny. Na terenie bazy musi znajdować się pomieszczenie garażowo – magazynowe,".
W ofercie Wykonawca złożył oświadczenie, że zapoznał się z treścią SWZ, akceptuje ją i nie wnosi uwag.Odnosząc się do zarzutu Odwołującego Zamawiający wskazuje, że posiadanie bazy na terenie Wałbrzycha nie jest warunkiem udziału w postępowaniu, ale warunkiem zawarcia umowy. Dopiero jeżeli oferta danego Wykonawcy zostanie wybrana, przed podpisaniem umowy ma on wykazać, że dysponuje bazą na terenie Wałbrzycha. Jednocześnie Zamawiający wskazuje, że w wyjaśnieniach dot. ceny oferty CEROMA s.c. wskazała, że na terenie Wałbrzycha posiada „siatkę punktów stanowiących zaplecza socjalne na terenie całego miasta. Pracownicy nie zbierają się w jednym punkcie, ale z poszczególnych punktów wyruszają do pracy.". Jak wynika z przedłożonego wykazu, s.c. CEROMA posiada 7 zapleczy socjalnych zlokalizowanych na różnych osiedlach Wałbrzycha. W tym kontekście należy wskazać, że Zamawiający wymaga posiadania na terenie Wałbrzycha bazy z pomieszczeniem magazynowo – garażowym, Zamawiający nie wymaga w SWZ, aby na terenie bazy było też zaplecze dla pracowników.
dowody
1)Specyfikacja Warunków Zamówienia dla postępowania nr BZP.271.137.2025
2)oferta CEROMA s.c. złożona w postępowaniu nr BZP.271.137.2025
3)załącznik nr 1 do Zasad (załącznik do projektu umowy w postępowaniu nr BZP.271.137.2025)

1.5. Wyjaśnienia CEROMA s.c. dot. innych niż wynagrodzenie elementów cenowych
Odwołujący wskazał, że CEROMA s.c.:
-powołując się na rabat z PKN Orlen nie przedstawiła planowanego zużycia paliwa,
-przedstawiła zdjęcia obrazujące rzekomy zapas soli, a Zamawiający nie zweryfikował, czy jest to sól, piasek czy cement,
-stwierdzając, że posiada już zapas soli zakupionej wcześniej, powinna uwzględnić to jako wydatek, a nie jako rezerwę celową (co wielokrotnie KIO uznawała za podstawę rozstrzygnięć),
- powołując się na realizowane kontrakty w większości wykonuje je poza Wałbrzychem,
-nie podała danych dot. zasobów do realizacji umowy, a Zamawiający o to nie zapytał,
-nie podała kosztów zagospodarowania odpadów,
-nie podała kosztów amortyzacji sprzętu, remontu sprzętu.
Biorąc pod uwagę powyższe Zamawiający wskazuje, że pismem z 7.10.2025 r. wezwał CEROMA s.c. do złożenia wyjaśnień dot. ceny oferty w następującym zakresie:
„Zamawiający w celu ustalenia, czy złożona przez Wykonawcę oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie:
1)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, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773 ze zmianami) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
2)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.”.
Oznacza to, że CEROMA s.c. nie była zobowiązana do złożenia wyjaśnień w zakresie wskazanym przez Odwołującego. Uwzględniając treść swojego wezwania i będąc nim związanym, Zamawiający przeanalizował treść wyjaśnień CEROMA s.c dot. ceny oferty. Zamawiający nie znajduje podstaw do ewentualnych dodatkowych wyjaśnień, jakich miałby żądać od CEROMA s.c.Zamawiający podnosi, że oceniając treść złożonych przez CEROMA s.c. wyjaśnień ceny oferty, KIO powinna rozpatrywać przedłożone wyjaśnienia oraz dowody tylko i wyłącznie w kontekście treści wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, co znajduje potwierdzenie w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej - KIO z 31 stycznia 2023 r. (sygn. akt: KIO 148/23). Zamawiający zgadza się również z poniżej prezentowanymi stanowiskami: „Zamawiający musi ocenić wyjaśnienia przez pryzmat wezwania. Nie może więc oceniać wyjaśnień i na tej podstawie odrzucać oferty, jeśli wykonawca nie wyjaśnił szczegółu, o który zamawiający nie pytał. Podkreśla to KIO w wyroku z 4 maja 2022 r. (KIO 989/22), stwierdzając, że to zamawiający jest zobligowany do precyzyjnego i jednoznacznego przedstawienia swoich wątpliwości w treści wezwania do wyjaśnień. Wykonawca zaś ma obowiązek udzielenia wyczerpujących wyjaśnień w odpowiedzi stricte na to wezwanie. Jednocześnie zamawiający nie jest zobowiązany do zadawania bardzo szczegółowych pytań na temat przedmiotu zamówienia w zakresie wyjaśnień ceny: Wyrok KIO z 31 stycznia
2022 r. (KIO 125/22) „Zamawiający mogą formułować wezwania do wyjaśnień w sprawie rażąco niskiej ceny w sposób szczegółowy i zadawać wykonawcom pytania dotyczące konkretnych kosztów czy okoliczności wpływających na cenę oferty, co ułatwia wykonawcy przygotowanie wyjaśnień, a następnie zamawiającemu – ich ocenę. Jednocześnie jednak zamawiający nie mają obowiązku zawierać w wezwaniu do wykonawcy takich szczegółowych pytań odnoszących się do ceny jego oferty, gdyż z żadnego przepisu p.z.p. obowiązek takie nie wynika.” [patrz: Martyna Lubieniecka: Rażąco niska cena a błędy w wezwaniach do wyjaśnień; Przetargi publiczne, nr 5, maj 2023]. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 26.01.2015 r., KIO 2735/14: "Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie w trybie art. 90 ust. 1 p.z.p. (obecnie art. 224 ust. 1 p.z.p. – przyp. Autora) należy każdorazowo oceniać w kontekście treści wezwania. W praktyce często się zdarza, że zamawiający wzywa wykonawcę, stosując formułę zawartą w treści przepisu art. 90 ust. 1 p.z.p. (obecnie art. 224 ust. 1 p.z.p. – przyp. Autora), pozostawiając w ten sposób wykonawcy swobodę co do zakresu składanych wyjaśnień. W takim przypadku zamawiający nie może wyciągać negatywnych konsekwencji wobec wykonawcy z powodu zakresu złożonych wyjaśnień, tj. np. z powodu braku uszczegółowienia pewnych konkretnych kwestii, co do których zamawiający nie postawił szczegółowych pytań bądź wymagań w treści wezwania skierowanego do tego wykonawcy. Inaczej należy oceniać wyjaśnienia w przypadku, gdy zamawiający postawił konkretne wymagania w treści wezwania do złożenia wyjaśnień, dotyczące aspektów sposobu wyceny oferty lub jej konkretnych elementów. Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu. Złożone przez wykonawcę wyjaśnienia muszą wówczas stanowić odpowiedź na konkretnie postawione przez zamawiającego pytania. Należy mieć na uwadze również to, że celem wyjaśnień jest zawsze rozwianie wątpliwości zamawiającego powstałych wobec ceny zaoferowanej przez danego wykonawcę, w kontekście ceny rażąco niskiej, zatem to zamawiający jest uprawniony do sformułowania w wezwaniu zakresu i treści żądanych wyjaśnień. Zgodnie z art. 90 ust. 1 p.z.p. (obecnie art. 224 ust. 1

p.z.p. – przyp. Autora), to zamawiający jest uprawniony do sformułowania treści wezwania, a wykonawca jest zobowiązany stosowne wyjaśnienia przedstawić.”. [Patrz: Bereszko Wojciech, Badanie czy cena oferty jest rażąco niska LEX/el. 2021]
Pogląd nr 4: Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie w trybie art. 224 ust. 1 p.z.p. należy każdorazowo oceniać w kontekście treści wezwania. Ponadto na stronie 10 pisma pkt VII Odwołujący stwierdził: „VII. Istotna informacją, w ocenie Odwołującego, jest że w dniu 9 maja 2025 r. firma Ceroma S.C. przekazała ZDKiUM (dotychczasowej jednostce Zamawiającego, wchłoniętej przez Gminę do jej zasobów) informacje o swoich zasobach do realizacji umowy. Nie wiadomo jednak, ile osób zostało zadeklarowanych. Należy zauważyć, że Zamawiający (Urząd Miejski / Gmina w Wałbrzychu) nie zadał szczegółowego pytania w zakresie zasobów kadrowych w ramach procedury wyjaśniania rażąco niskiej ceny. W ocenie analizującego, wezwanie Ceroma s.c. do wyjaśnień powinno być sformułowane precyzyjnie, a nie ogólnikowo.”.
Zamawiający wskazuje, że jest to zagadnienie nie dotyczące niniejszego postępowania i odwołania.
1.6. W związku z powyższym Zamawiający nie uwzględnia odwołania w zakresie zarzutu 1.
1.7. Zamawiający w zakresie zarzutu 1 wnioskuje o jego oddalenie.
2. zarzut 2
art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez ich niezastosowanie, a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty Ceroma s.c., podczas gdy oferta Ceroma s.c. winna zostać odrzucona jako oferta zwierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia,
2.1. Zamawiający podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w odpowiedzi na zarzut 1 i stwierdza, że nie występują okoliczności wskazane przez Odwołującego, a wynikające z art. 224 ust. 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 stycznia 2024 r., (KIO 121/24) „Na cenę oferty ma wpływ cały szereg okoliczności i czynników indywidualnie dotyczących każdego przedsiębiorcy. Zestawienie wartości stanowiących różnicę w cenach nie może stanowić jednoznacznego dowodu, że cena jednego przedsiębiorcy jest realna, a każda niższa cena jest ceną nierynkową. Różne podmioty, o odmiennej historii rynkowej, różnych relacjach handlowych, właściwym dla siebie potencjale technicznym i zawodowym oraz własnym know-how są w stanie zaoferować różne ceny ofertowe, co nie świadczy o rażąco niskiej cenie, a o działaniu konkurencyjnej gospodarki”. W wyroku z dnia 23 maja 2025 r., (KIO 1633/25) wskazała, że podany przez odwołującego zysk na poziomie 0,5 % może wydawać się bardzo niski, jednak występuje, a więc nie dowodzi wykonania za cenę niepokrywającą kosztów świadczenia, ani tym bardziej dumpingową (czyli poniżej tych kosztów). Oznacza to, że wykazanie nawet najmniejszego zysku może zostać uznane jako brak rażąco niskiej ceny. W wyjaśnieniach dot. ceny oferty CEROMA s.c. wykazała, że posiada rezerwę kosztową.
2.2. W związku z powyższym Zamawiający nie uwzględnia odwołania w zakresie zarzutu 2.
2.3. Zamawiający w zakresie zarzutu 2 wnioskuje o jego oddalenie.
Zamawiający wnosi o:
1)umorzenie postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą w sytuacji gdy Odwołujący wycofa odwołanie, ewentualnie
2)dopuszczenie dowodów powołanych w treści odpowiedzi na odwołanie oraz
3)oddalenie odwołania,
4)odrzucenie dowodów przedłożonych przez Odwołującego w formie 8 fotografii.

Uczestnik po stronie Zamawiającego, wykonawca ARINEA Sp. z o.o. z/s w Borkach w piśmie procesowym z 10/12/2025 podał: (…)
Uwagi wstępne.
W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że jest to kolejne prowadzone przez Zamawiającego (lub odpowiednio jego jednostki organizacyjne) postępowanie dotyczące tego samego zamówienia. Poprzednie postępowanie było prowadzone w 2024 r. i również w jego toku Zamawiający wystąpił do Przystępującego o złożenie wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp. Złożone przez Przystępującego wyjaśnienia zostały przez Zamawiającego zaakceptowane, jego oferta została w tamtym postępowaniu wybrana jako najkorzystniejsza, a zamówienie zostało przez Przystępującego zrealizowane w sposób należyty. Zarówno w ubiegłym roku, jak i obecnie skierowane do Przystępującego wezwanie do złożenia wyjaśnień było dość ogólne, stanowiąc w istocie powtórzenie regulacji art. 224 Pzp. Nie bez znaczenia jest i to, że Przystępujący na wykonanie wezwania otrzymał od Zamawiającego jedynie trzy dni robocze. W tej sytuacji oczywistym jest, że Przystępujący oparł się na treści wyjaśnień złożonych w ubiegłym roku, opracowanych dla tego samego zamówienia (przy bardzo zbliżonych wymogach SWZ), które to wyjaśnienia zostały uznane przez Zamawiającego za wystarczające, odpowiednie, adekwatne do założonego celu. Wobec takiej oceny uprzednio złożonych wyjaśnień, Przystępujący nie miał podstaw zakładać, że przyjęty przez niego sposób opracowania wyjaśnień nie jest odpowiedni, zwłaszcza, że jak wskazuje się w orzecznictwie Izby: w sytuacji, w której Zamawiający nie precyzuje wymaganego zakresu wyjaśnień, do wykonawcy należy wybór, w jaki sposób te wyjaśnienia zostaną przedstawione. (tak np. wyrok KIO

z dnia 28 września 2023 r., KIO 2656/23, KIO 2661/23).Wbrew zarzutom odwołania, wyjaśnienia zostały dostosowane do sytuacji, jaka ma miejsce w niniejszej sprawie. W szczególności, Przystępujący wyjaśnił, że realizując to samo zamówienie w poprzednim sezonie, opracował rozwiązania, które pozwoliły mu zoptymalizować koszty pracy. Zmniejszył też narzut kosztów ogólnych na zadanie oraz wycenę ryzyka i poziom oczekiwanego zysku, co pozwoliło mu obniżyć cenę. Zmniejszenie wyceny ryzyka, zysku czy kosztów ogólnozakładowych jest zrozumiałe w sytuacji, gdy będzie to kolejny sezon wykonywania tych samych robót przez wykonawcę, a co za tym idzie Przystępujący zna specyfikę zamówienia, ma gotowy sprzęt i ludzi, a także wobec ciepłej zimy w ubiegłym roku nie wykorzystał materiału zgromadzonego na potrzeby wcześniej realizowanego zamówienia. Zarzuty odnośnie informacji czy dokumentów, jakich zdaniem Odwołującego brakuje w wyjaśnieniach Przystępującego są całkowicie chybione. Nie można oczekiwać, że wykonawca, zwłaszcza wobec takiego wezwania do wyjaśnień, jakie wystosował w niniejszej sprawie Zamawiający, odniesie się do każdego pojedynczego kosztu realizacji zamówienia, przedstawiając na jego wyliczenie stosowny dowód. Celem instytucji rażąco niskiej ceny – jak przypomina KIO w wyroku z dnia 5 lutego 2024 r., KIO 95/24 - nie jest kreowanie po stronie wykonawcy obowiązku wykazywania szczegółowych kalkulacji odnoszących się do nawet najdrobniejszych kosztów wykonania zamówienia, ale wymaganie przedstawienia takich wyjaśnień, które przekonają zamawiającego co do powodzenia realizacji zamówienia za cenę wskazaną w ofercie poprzez zaakcentowanie aspektów mających wpływ na daną wycenę i wykazanie, że te okoliczności są realne i uzasadnione poprzez złożenie dowodów. Z kolei za wyrokiem KIO z dnia 7 lutego 2024 r., KIO 129/24, wskazać należy: jakkolwiek na wykonawcy wezwanym do wyjaśnień spoczywa obowiązek złożenia rzetelnych i wyczerpujących wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny ofertowej, to jednak ocena złożonych wyjaśnień nie może abstrahować od specyfiki konkretnego zamówienia, jego stopnia skomplikowania oraz złożoności czynników kosztotwórczych oraz sytuacji rynkowej. (…) Stopień skomplikowania takich zamówień, jak np. roboty budowlane czy prace projektowe albo specjalistyczne usługi informatyczne uzasadnia oczekiwanie od wyjaśnień innego stopnia szczegółowości, niż w przypadku zamówień obejmujących wyspecjalizowane, ale jednocześnie stosunkowo proste czynności, na których cenę nie wpływają skomplikowane czynniki kosztotwórcze. W takich sytuacjach nawet określone braki wyjaśnień, które jednak nie powodują uzasadnionych wątpliwości co do realności ceny, powinny być oceniane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, zwłaszcza jeśli ceny ofert złożonych w postępowaniu pozwalają stwierdzić, że cena będąca przedmiotem wyjaśnień nie odbiega od cen rynkowych. Okoliczność, że Przystępujący np. nie wskazał jednoznacznie, co kryje się pod kosztami firmy, czy ile wyniosą go koszty utylizacji odpadów, nie oznacza, że jego wyjaśnienia nie są wystarczające i przekonywujące. Wniosek ten jest szczególnie istotny w kontekście tego, że Odwołujący poza wskazywaniem w odwołaniu na okoliczność braku w wyjaśnieniach określonych informacji, nie podjął próby wykazania, że cena ofertowa Przystępującego została źle skalkulowana i nie pozwala na wykonanie zamówienia bez straty. Przykładowo, Odwołujący wskazuje na to, że Przystępujący nie wykazał wysokości założonych przez siebie kosztów paliwa, ale mając dość szczegółowe dane co wyliczenia kosztów oferty przez Przystępującego, nie podejmuje nawet próby wykazania, że rezerwa przeznaczona na koszty paliwa i koszty pracy (łącznie), jest niewystarczająca. Odwołanie opiera się na negowaniu wyjaśnień Przystępującego, wzbudzaniu co do niego wątpliwości w oparciu często o błędne założenia, ale nie wskazuje na żadne konkretne uchybienia, jakich miałby się dopuścić Przystępujący przy kalkulacji kosztów zamówienia. Za wyrokiem Izby z dnia 17 stycznia 2022 r., KIO 3730/21, przypomnieć należy, że na gruncie art. 226 ust. 1 pkt 8 czy art. 224 ust. 6 Pzp konieczne jest wykazanie, że cena oferty (jako całość, a nie poszczególne jej elementy) jest rażąco niska. Skoncentrowanie się na jednej pozycji kosztowej i wykazywanie, że została ona zaniżona względem potencjalnych kosztów jest niewystarczające. Owszem, z przepisu art. 224 ust. 1 Pzp wynika, że weryfikacja ceny może nastąpić także wówczas, gdy jej istotna część składowa wydaje się rażąco niska. W takich okolicznościach zamawiający może wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień. Jednakże nie oznacza to bynajmniej, że zamawiający może ograniczyć się do weryfikacji, czy owa część jest niedoszacowana. Z perspektywy art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp decydująca jest zależność między tym jednostkowym zaniżeniem, a ceną całej oferty. Jeśli mimo niskiej wyceny jednego elementu całe zamówienie pozostaje opłacalne dla wykonawcy, to nie może być mowy o rażąco niskiej cenie. W niniejszej sprawie Odwołujący, choć wskazuje w odwołaniu na szereg rzekomych uchybień w treści złożonych przez Przystępującego wyjaśnień, nie wykazuje, że uchybienia te mogą skutkować takim poziomem niedoszacowania całej ceny ofertowej, który mógłby świadczyć o tym, że cena Przystępującego jest rażąco niska. W szczególności Odwołujący konsekwentnie pomija w odwołaniu tą część wyjaśnień Przystępującego, która wskazuje na istnienie znacznej rezerwy na pokrycie ewentualnych dodatkowych kosztów (rezerwy, której sposób wyliczenia nie został zakwestionowany w odwołaniu), w tym kosztów związanych z zatrudnieniem dodatkowych pracowników. Nadto, zaznaczyć należy, że z art. 537 Pzp wynika, że w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który złożył ofertę lub na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie zwalnia jednak odwołującego, który podnosi okoliczności rażąco niskiej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej

ceny. Przepis art. 537 pkt 1 p.z.p. nie może być rozumiany w ten sposób, że Odwołujący może poprzestać na samych twierdzeniach i przerzucić na Zamawiającego ciężar dowodowy (por. wyrok KIO z dnia 15 lipca 2024 r., KIO 2164/24). W niniejszej sprawie Odwołujący poprzestaje na wskazaniu w odwołaniu, że pewne założenia z wyjaśnień Przystępującego są niemożliwe do zrealizowania, jednak nie przedstawia na tą okoliczność żadnych dowodów. Zaznaczyć przy tym wypada, że te gołosłowne stwierdzenia, jak się wydaje, budowane są na bazie własnych doświadczeń Odwołującego co do sposobu realizacji tego typu zamówień, a przede wszystkim na jego sposobie organizacji pracy. Tymczasem, założenia co do organizacji pracy i efektów osiąganych przy takiej organizacji, właściwe dla Odwołującego, nie są i nie mogą być właściwe dla wszystkich wykonawców działających na rynku. Zamawiający oczekuje określonego efektu, jednak nie narzuca sposobu jego osiągniecia, w tym określonej organizacji pracy, co powoduje, że każdy wykonawca ma prawo opracować własne rozwiązania w tym zakresie.

Przechodząc do kwestii szczegółowych:

Wynagrodzenie za pracę.

Oferta w niniejszym postępowaniu została złożona 6 października 2025 r., samo zaś zamówienie (zgodnie z zapisami SWZ) miało być realizowane od dnia 1 listopada 2025 r. W tej sytuacji Przystępujący jako bazę do wyliczeń kosztów pracy przyjął wynagrodzenie minimalne ustalone na 2025 r. – wynagrodzenie w wysokości 4 666 zł. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień, od kosztów (netto) pracy liczona jest pozycja „koszty ogólnozakładowe", która odpowiednio w sezonie zimowym wynosi 50%, a w letnim 40%. Ta pozycja zbiorcza, co również wynika ze złożonych wyjaśnień, służy przede wszystkim pokryciu kosztów pracodawcy związanych z zatrudnieniem (cyt.: „wspomniany tu narzut pokrywa – koszty pracy ponoszone przez pracodawcę"). Nadto, zarówno dla sezonów zimowych, jak i letnich Przystępujący uwzględnił w kalkulacji pozycję „różnica", która stanowi rezerwę. Jak wskazano w wyjaśnianych – cyt.: „rezerwa ta w pierwszej kolejności stanowi rezerwę na pokrycie dodatkowych kosztów pracy". Miesięcznie w okresie zimowym rezerwa ta wynosi 75.747,30 zł, natomiast w okresie letnim 22.458,52 zł. Po podwyższeniu wynagrodzenia minimalnego w 2026 r. rezerwa ta posłuży na pokrycie zwiększonych kosztów pracy. Zaznaczyć należy, że wzrost płacy minimalnej między 2025 r. a 2026 r. nie jest duży (różnica 140 zł miesięcznie).

W sezonie zimowym, gdy Przystępujący zamierza zatrudniać 20 osób miesięcznie, daje to różnicę 2 800 zł netto, a po uwzględnieniu narzutu kosztów pracodawcy (ok 25%) daje to wartość ok. 3500 zł. Dla przypomnienia rezerwa wynosi w tych miesiącach ponad 75 000 zł.

W okresie letnim, kiedy Wykonawca zatrudnia na stałe 10 pracowników, dodatkowy koszt to 1 400 zł netto i odpowiednio ok. 1750 zł po doliczeniu kosztów pracodawcy. Dla przypomnienia w tych miesiącach rezerwa wynosi ponad 22 000 zł. Konieczność poniesienia przez Przystępującego wyższych kosztów pracy nie powoduje straty na kontrakcie, a tylko nieznacznie zmniejszy zakładany zysk.

Możliwość realizacji zamówienia założoną ilością ludzi i sprzętów.

Przystępujący podtrzymuje wniosek Zamawiającego odnośnie do tego, że Odwołujący w sposób wybiórczy, a zarazem jedynie dopasowany do stawianych w odwołaniu tez, a nie rzeczywistych warunków realizacji zmówienia przedstawia dowody mające wskazywać na brak możliwości realizacji istotnej części zamówienia z wykorzystaniem sprzętów. W ślad za tym wyliczenia zawarte w odwołaniu są nieadekwatne do stanu faktycznego niniejszej sprawy, a wnioski z nich wynikające bazują na doświadczeniu i organizacji pracy Odwołującego, nie Przystępującego.

Baza.

Przystępujący nie przeczy, że posiada bazę na terenie miejscowości Walim, w której – zwłaszcza w okresie letnim – parkuje pojazdy nie wykorzystywane do świadczenia usług w danym okresie (pojazdy do zimowego utrzymania). Okoliczność, że zdjęcia załączone do wyjaśnień, zrobione przed uzyskaniem zamówienia i w okresie poprzedzającym okres zimowy, zostały zrobione właśnie w tym miejscu nie świadczy w żaden sposób o wadliwości złożonych Zamawiającemu wyjaśnień. Jedynie na marginesie dodać należy, że także podana w odwołaniu odległość pomiędzy bazą Przystępującego zlokalizowaną w Walimiu a Wałbrzychem, a więc i czas dojazdu, jest mocno zawyżony, nie uwzględnia przy tym także i tej okoliczności, że wykonawca zamówienia ma świadczyć usługi także w tej części Wałbrzycha (w tych dzielnicach), które znajdują się na bezpośredniej trasie z miejscowości Walim (graniczą z Gminą Walim). Przystępujący wskazuje na tą okoliczność by pokazać, jak tendencyjnie Odwołujący prezentuje dane, którymi posługuje się w odwołaniu, nadto nie „wiążąc" prezentowanych przez siebie też z kwestią podstawową, tj. wpływem danej okoliczności na sposób kalkulacji ceny ofertowej. Nawet gdyby bowiem Odwołujący miał rację w kwestii korzystania przez Przystępującego wyłącznie z bazy w Walimiu (a nie ma), to z odwołania nie sposób wywieść, jak odległość do Walimia wpływa na wysokość zaoferowanej ceny i czy faktycznie prowadzi do jej niedoszacowania, zwłaszcza w kontekście wykazanych w wyjaśnieniach rezerw. Co jednak najistotniejsze, Przystępujący zobowiązał się do posiadania bazy na terenie Wałbrzycha, w której będzie miał pomieszczenie garażowo – magazynowe i zobowiązanie to zamierza zrealizować. Odwołujący nie wykazał okoliczności przeciwnej.

Rabat na paliwo.

Odwołujący nie stawia w odwołaniu zarzutu odnośnie do tego, że zaoferowana przez Przystępującego cena nie pozwala na pokrycie kosztów paliwa niezbędnego do należytego wykonania zamówienia. Odwołujący zdaje się kwestionować wyłącznie przydatność dowodu w postaci aneksu określającego wysokość uzyskanego przez Przystępującego rabatu na paliwo (co w powiązaniu z danymi z cenników internetowych wskazanych w aneksie obrazuje koszt jednostkowy zakupu paliwa przez Przystępującego), pomijając, że aneks ten jest jednym z kilku przedstawionych przez Przystępującego dowodów, a Zamawiający nie zobowiązał go w wezwaniu do szczegółowego odniesienia się do kosztów zakupu paliwa dla potrzeb realizacji zamówienia.

Sól.

W przypadku soli Przystępujący wskazał w wyjaśnieniach, że jest to de facto rezerwa z lat ubiegłych, niewykorzystana do realizacji poprzedniego zamówienia z uwagi na korzystne warunki pogodowe. To, że Przystępujący był w posiadaniu tego materiału Zamawiający mógł stwierdzić w toku kontroli poprzednio realizowanej umowy, a okoliczność, że nie została ona wykorzystana również jest znana Zamawiającemu „z urzędu", z uwagi na kontrolę sposobu realizacji tego właśnie zamówienia. W tej sytuacji oświadczenie o tym, że sól nie została wykorzystana do realizacji innych zamówień w powiązaniu ze stosowną dokumentacją zdjęciową i fakturami zakupu jest odpowiednim dowodem na wskazywaną przez Przystępującego okoliczność. Data wystawienia faktur jednoznacznie wskazuje, kiedy koszt zakupu soli został przez Przystępującego poniesiony i wobec dość odległych dat, oczywistym jest, że koszt ten został poniesiony z wynagrodzenia za inne realizowane kontrakty, nie musi więc obciążać budżetu niniejszego zamówienia.

Podsumowując:

W niniejszej sprawie mówimy o dość prostej, powtarzalnej usłudze, której koszty wykonania to tylko kilka składowych. Wszystkie te składowe zostały w wyjaśnieniach ceny Przystępującego uwzględnione, a dla znacznej ich części przedstawiono również dowody wskazujące na sposób ich wyliczenia. Okoliczność, iż każda składowa nie została osobno w wyjaśnieniach skalkulowana, także wobec treści wezwania do złożenia wyjaśnień, nie może świadczyć o tym, że wyjaśnienia Przystępującego są nieodpowiednie, a oferta Przystępującego powinna zostać automatycznie odrzucona. Sankcja odrzucenia oferty z powodu „niezłożenia" wyjaśnień stosowana jest tylko wtedy, gdy wyjaśnienia nie zostały złożone w ogóle lub ich poziom ogólności jest tak duży, że uzasadnia zrównanie tej sytuacji z sytuacją braku wyjaśnień. Sankcja ta nie może zostać zastosowana w innych przypadkach. W istocie więc Odwołujący zmierza do odrzucenia oferty Przystępującego z tego powodu, że jego zdaniem złożone wyjaśnienia potwierdzają brak poprawnej kalkulacji ceny ofertowej – dowodzą rażąco niskiej ceny. W takiej jednak sytuacji, Odwołujący powinien jednoznacznie wskazać, jakie koszty (co do rodzaju i wysokości) nie są ujęte w wycenie lub zostały błędnie wyliczone oraz wykazać, że błędy te prowadzą do niedoszacowania ceny ofertowej jako takiej. Tymczasem w niniejszej sprawie Odwołujący wskazuje na kilka rzekomych uchybień, nie udowadniając, że uchybienia te ostatecznie mogłyby prowadzić do nierentowności zamówienia (ani nawet, że występują). Odwołujący pomija bowiem konsekwentnie w odwołaniu okoliczność, że wyjaśnienia Przystępującego wskazują na wysoki poziom rezerwy, której istnienia Odwołujący skutecznie nie zakwestionował.

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołanie podlega oddaleniu.

Odwołujący, Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska "AER" Sp. z o.o. z/s w Wałbrzychu (wykonawca AER) w odwołaniu zakwestionował czynność Zamawiającego z 24.10.2025 r. dotyczącą wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Ceroma s.c. (wykonawca Ceroma) wskazując na naruszenie art. 239 ust.1 ustawy Pzp. Zdaniem Odwołującego oferta ta podlegała odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia, w tym w szczególności z powodu niezłożenia przez wykonawcę Ceroma prawidłowych (rzetelnych) wyjaśnień w wyznaczonym terminie oraz z powodu tego, że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani jej istotnych części składowych. Z ostrożności procesowej – na wypadek nieuwzględnienia tego zarzutu wykonawca wskazał na zaniechanie wezwania Ceroma na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP do wyjaśnień uzupełniających, ponieważ jego zdaniem wykonawca Ceroma nie złożył wyjaśnień oraz dowodów, które uzasadniłyby podaną w ofercie cenę. Wskazał na naruszenie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Także z ostrożności procesowej – na wypadek nieuwzględnienia wskazanych powyżej zarzutów - wskazał na zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Ceroma podnosząc, że ta oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji – stypizowanego w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (…) lub niedozwolonej inżynierii cenowej.

W przedmiotowym postępowaniu zostały złożone dwie oferty. Przez wykonawcę:

a) Ceroma z ceną: 1 720 833,15 zł za zakres podstawowy; 343 834,21 zł za zakres objęty prawem opcji. Łączna cena - 2 064 667,36 zł;

b)Aer sp. z o.o. z ceną: 2 625 307,99 zł za zakres podstawowy; 524 547,19 zł za zakres objęty prawem opcji; Łączna cena - 3 149 855,18 zł.

Zgodnie z dokumentacją tego postępowania oferty zostały złożone w dniu 6.10. 2025 r. a rozpoczęcie realizacji przedmiotu zamówienia w okresie 12 miesięcy planowane było od 1 listopada 2025 r.

Zamawiający w piśmie z dnia 7.10 2025 r. wezwał wykonawcę Ceroma na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień. W tym piśmie podał: (…) *w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od 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 w zakresie wyliczenia ceny. W niniejszym postępowaniu wartość zamówienia powiększona o należny podatek od towarów i usług, ustalona przed wszczęciem postępowania wynosi 4 215 606,52 zł brutto (zakres podstawowy z prawem opcji), 3 513 576,35 zł brutto (zakres podstawowy). W ofercie Wykonawca podał cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia: 2 064 667,36 zł brutto (zakres podstawowy z prawem opcji), 1 720 833,15 zł brutto (zakres podstawowy), tj. o 51,02% niższą od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Zamawiający w celu ustalenia, czy złożona przez Wykonawcę oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie:*

1) 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, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773 ze zmianami) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. (…)

Wykonawca w odpowiedzi (10.10.2025 r.) odniósł się do wskazanych punktów podając: (…) *CEROMA" S.C. oświadcza, że wszyscy pracownicy, którzy będą zatrudnieni przy realizacji powyższego zamówienia będą mieli zawarte umowy o pracę na poziomie minimalnego wynagrodzenia albo umowy zlecenia na poziomie minimalnej stawki godzinowej. W związku z zawartymi w/w umowami będą odprowadzane wszelkie należne składki i zaliczki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi (ZUS, US itd.)(…)*

Dalej powołując się na orzecznictwo KIO podał: (…)*Cena zaoferowana przez Wykonawcę za wykonanie przedmiotu zamówienia nie nosi tak zdefiniowanego charakteru ceny rażąco niskiej. Zaoferowana cena, co zostanie wykazane poniższymi wyjaśnieniami, uwzględnia wszystkie koszty konieczne do wykonania przedmiotu zamówienia, ustalone na poziomie rynkowym (cen dostępnych Wykonawcy) i z uwzględnieniem wymogów wynikających z warunków zamówienia, w tym z opisu przedmiotu zamówienia. Cena ta pozwala przy tym Wykonawcy na osiągnięcie zysku.*

Okoliczności wyróżniające Wykonawcę:

Odnosząc się do okoliczności istotnych – w świetle art. 224 ust. 3 Pzp – dla wyjaśnienia ceny i zarazem wyróżniających Wykonawcę, Wykonawca wskazuje, że:

1)Wykonawca wdrożył w swojej działalności metody wykonania zamówienia (zarządzania procesem wykonywania usług) oraz rozwiązania techniczne, które prowadzą do istotnych oszczędności. W szczególności realizując to konkretne zamówienie (oraz podobne) na terenie Miasta Wałbrzycha od ponad 20 lat Wykonawca stworzył siatkę punktów stanowiących zaplecza socjalne dla pracowników na terenie całego miasta. Pracownicy Wykonawcy nie zbierają się w jednym miejscu, skąd dowożeni są do miejsca wykonywania zamówienia, ale przypisuje się ich do poszczególnych punktów, skąd każdego dnia zaczynają pracę. W takim punkcie pracownicy mają nie tylko zaplecze socjalne, ale również zgromadzone wyposażenie niezbędne do wykonywania usługi. Wykonawca nie ponosi więc kosztów związanych z dowożeniem pracowników do miejsca świadczenia usługi, nie musi także uwzględniać czasu koniecznego do dojazdu do miejsca wykonywania usługi w swojej kalkulacji. Pracownicy z danej lokalizacji utrzymują teren najbliższy, przy czym – o czym też szerzej poniżej – wykonują prace na rzecz różnych realizowanych zamówień (wykonują prace po kolei, zgodnie z przyjętym harmonogramem). Takie rozwiązanie ma też tą wartość, że pracownicy, stale przypisani do danej lokalizacji bardzo dobrze znają teren utrzymywany przez siebie oraz wymagania Zamawiającego, co oszczędza czas, jaki poświęcają na wykonywanie usługi.

Lista zapleczy socjalnych w załączeniu.

2)Wykonawca wskazuje, że znajduje się w wyjątkowo sprzyjających warunkach wykonywania zamówienia, które – w jego ocenie – są dostępne tylko dla niego i w sposób istotny przekładają się na koszty realizacji zamówienia. Jak wspomniano, Wykonawca prowadzi działalność polegającą na utrzymywaniu terenów miejskich Miasta Wałbrzycha oraz różnego rodzaju dróg od ponad 20 lat, w tym przez wiele lat realizował niniejsze zamówienie. Obecnie na terenie Miasta Wałbrzycha lub w jego sąsiedztwie realizuje siedem różnych umów dotyczących bieżącego i zimowego utrzymania dróg.

Lista realizowanych kontraktów w załączeniu.

Okresy realizacji ww. umów w istotnej części będą nakładały się na okres realizacji zamówienia objętego niniejszym Postępowaniem. Jest to sytuacja rzadko spotykana na rynku i wyjątkowo korzystana dla Wykonawcy. Z jednej strony

taka ilość umów realizowanych w tym samym czasie daje efekt skali – Wykonawca kupuje jednorazowo na potrzeby wszystkich realizowanych przez siebie kontraktów materiały (sól drogową, piasek, paliwo, środki czystości itp.), co pozwala mu na uzyskanie bardzo korzystnych upustów cenowych. Wszystkie umowy są przy tym realizowane na terenie jednego województwa, w bliskim sąsiedztwie, co istotnie obniża koszty logistyczne dostaw takich materiałów. W załączeniu Wykonawca przedstawia aneks do umowy zawartej z firmą ORLEN na dostawę paliw, z której wynika, że dzięki dużej ilości kupowanego paliwa uzyskał upust do ceny w wysokości 30 gr/l paliwa. Wykonawca w 2021 roku na potrzeby innego zamówienia zakupił także bardzo duże ilości soli drogowej. Oferta Wykonawcy, mimo, że najkorzystniejsza, została ostatecznie odrzucona ze względów formalnych, a Wykonawcy pozostał bardzo duży zapas soli drogowej, który wykorzystuje do realizacji innych zamówień. Zapas ten nie został nadal w całości wykorzystany i może służyć do realizacji niniejszego zamówienia. Koszty zakupu soli drogowej wykonawca pokrył z zysku z wcześniej realizowanych kontraktów, a co za tym idzie nie musi pokrywać ich z bieżącego wynagrodzenia. Koszty magazynowania soli są minimalne, bowiem Wykonawca magazynuje sól na własnej bazie, w miejscu uprzednio przygotowanym. Zestawienia sprzedanej Wykonawcy soli drogowej i faktur oraz zdjęcie potwierdzające, że sól obecnie nadal znajduje się w magazynie Wykonawcy i może zostać wykorzystana m. in. na potrzeby realizacji niniejszego zamówienia w załączeniu.

3) Wykonawca dysponuje bardzo dobrą znajomością terenów utrzymywanych. Znajomość terenu jest dużym atutem Wykonawcy, a w zasadzie jego pracowników, którzy będą realizowali przedmiot zamówienia. Wykonawca nie musi prowadzić dodatkowych szkoleń personelu, wdrażać go (zaznajamiać z terenem), a personel znający bardzo dobrze teren i specyfikę usługi wykonywanej na jego obszarze, jest bardziej efektywny (w krótszym czasie może wykonać tą samą usługę). Dostępność ludzi, którzy realizowali wcześniejszą umowę wyłącza również konieczność poszukiwania pracowników do realizacji nowego zamówienia (i kosztów z tym związanych) – większość personelu dotychczas wykonującego tą usługę, po uzyskaniu zamówienia będzie kontynuowała zatrudnienie przy wykonywaniu tej samej umowy.

Na tej samej zasadzie Wykonawca ma już rozpoznany rynek potencjalnych podwykonawców i dostawców. Wykonawca, dzięki realizacji tych właśnie umów w przeszłości, dysponuje także sprzętem i wyposażeniem, w tym pojazdami, które będzie mógł przeznaczyć do realizacji niniejszego zamówienia. Mowa tu o sprzęcie zamortyzowanym, którego stan techniczny i parametry pozwalają na wykorzystanie go do realizacji kolejnego zamówienia. W załączeniu Wykonawca przedstawia dokumentację zdjęciową sprzętu, który znajduje się na bazie Wykonawcy i który będzie skierowany do realizacji zamówienia (Wykonawca wskazuje, że jest to ten sam sprzęt, którym Wykonawca realizował usługę w poprzednich latach, a co za tym idzie Zamawiający dysponuje pełną wiedzą na temat tego sprzętu – vide sprawozdania z realizacji zamówienia składane przez Wykonawcę w poprzednich miesiącach realizacji zamówienia. Wykonawca pozostaje jednak w gotowości by przedstawić Zamawiającemu dodatkowe informacje na temat tego sprzętu, jeśli zaistnienie taka konieczność).

Wykonawca dzięki takiej specyfice swojej działalności (zogniskowanie całej aktywności gospodarczej na terenie jednego województwa) pozostaje również podmiotem lokalnym, który dobrze zna specyfikę lokalnego rynku oraz działających na nim podwykonawców i dostawców (zwłaszcza dla materiałów, które nie są wykorzystywane w dużych ilościach lub, których transport na większe odległości jest nieopłacalny). Wykonawca działając na rynku lokalnym od ponad 20 lat cieszy się przy tym bardzo dobrą opinią i jest postrzegany jako wiarygodny, w pełni wypłacalny i stabilny kontrahent, w tym także jako godny zaufania pracodawca. Dzięki zatrudnianiu lokalnych pracowników, korzystania z lokalnych dostawców i usługodawców (co pozwala na skrócenie łańcucha dostaw) Wykonawca może istotnie obniżyć koszty wykonywania zamówienia, ale także ma zapewnioną bardzo dużą elastyczność organizacji pracy i dostaw dla potrzeb realizowanych zamówień. Wykonawca dzięki temu, oraz swojej specyficznej organizacji pracy, może również bardzo szybko podejmować działania w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację w związku z realizowanymi umowami. Zakup materiałów dostępnych na rynku lokalnym czy np. zatrudnienie pracownika na zastępstwo może nastąpić nawet z dnia na dzień, co przy większych organizacjach jest niemożliwe.

Wykonawca jest w stanie osobiście zarządzać każdą umową, a właściciele firmy lub osoba zastępująca ich w procesie decyzyjnym może w przeciągu kilkunastu minut lub co najwyżej 1-2 h osobiście zjawić się w miejscu, gdzie jest wykonywana usługa lub pojawił się problem wymagający interwencji. Ci sami ludzie i sprzęty mogą, w zależności od potrzeb, w sposób elastyczny być przesuwane pomiędzy umowami i w odróżnieniu od innych wykonawców nie wiąże się to z wysokimi kosztami i skomplikowaną logistyką.

4)Wykonawca wskazuje również, że tak duża liczba realizowanych równocześnie podobnych umów, zlokalizowanych w bliskiej odległości względem siebie i względem bazy Wykonawcy, pozwoliła mu wypracować efektywne metody zarzadzania pracą ludzi i sprzętu. Wykonawca większość prac wykonuje we własnym zakresie, w oparciu o stały zespół ludzi. Ludzi ci, jak wyjaśniono powyżej, są przypisani do poszczególnych lokalizacji, z których wykonują prace w najbliższej odległości względem zaplecza socjalnego. „Siatka" zapleczy została rozłożona na terenie Miasta Wałbrzycha w miarę równomiernie tak, by odległości do miejsca wykonywania prac nie były duże. Zazwyczaj praca jest wykonywana w

zasadzie od wyjścia z zaplecza, po ustalonej trasie, kończącej się niedaleko zaplecza. Co istotne, specyfika Miasta Wałbrzycha jest taka, że obok siebie występują tereny utrzymywane przez różnych zamawiających lub podmioty prywatne (spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty). Wykonawca, realizując usługi na rzecz różnych podmiotów zlecających, utrzymuje w zasadzie cały obszar, a więc wykonuje po kolei wszystkie zlecone przez różnych zlecających prace. Np. jednym kursem odbiera odpady z koszty znajdujących się przy całej ulicy, nawet jeśli kosze należą do różnych zarządców. Odśnieża, zamiata całą ulicę, wszystkie przejścia po kolei, nawet jeśli poszczególne odcinki są zarządzane przez różnych zleceniodawców. Istotnie ułatwia to prace pracowników w terenie (nie muszą pilnować, czy nie wykraczają poza obszar objęty umową), ale także usprawnia całą logistykę realizacji zadania, pozwala na optymalizację tras pracy sprzętu i ludzi, wreszcie zaś powoduje, że część kosztów jest wspólna dla większej części umów, co pozwala na dzielenie ich pomiędzy umowy (Wykonawca zaznacza, że jego praktyką jest przypisywanie do danej umowy wszystkich kosztów bezpośrednich, między kontraktami dzielone są tylko koszty stałe prowadzenia działalności – koszty zarządu, obsługi administracyjnej, utrzymania bazy sprzętowo – magazynowej itd., oszczędności, jakie uzyskuje z uwagi na omówiony tu efekt skali zwiększają zakładany zysk z danej umowy i stanowią rezerwę na nieprzewidziane koszty, co w razie nie uzyskania zakładanego efektu pozwala na uniknięcie straty). Wykonawca, układając harmonogramy pracy, uwzględnia specyfikę swojej działalności, a harmonogramy pracy nie są ustalane na każdą z umów osobno, w oderwaniu od zadań wykonywanych na innych umowach, lecz wspólnie z uwzględnieniem dostępnych Wykonawcy zasobów, co pozwala mu na racjonalną alokację zasobów oraz wykorzystanie tych samych zasobów przy realizacji różnych zamówień. Określone rodzaje prac utrzymaniowych są wykonywane w określonych okresach czy wręcz miesiącach, dniach, a Wykonawca na podstawie swojej wiedzy i doświadczenia oraz bieżących ustaleń z zamawiającymi, może z dość dużym wyprzedzeniem planować prace do wykonania. Wykonawca zaznacza, że opisana powyżej sytuacja zmieniała się na przestrzeni ostatnich lat, tj. wcześniej Wykonawca bardzo często spotykał się z taka sytuację, że np. odśnieżając chodnik, pracownik musiał przerwać czynność, bo następny odcinek nie należał do zadań Wykonawcy, objechać teren nie objęty żadną umową i rozpocząć pracę dalej. Takie sytuacje istotnie zwiększały czas pracy, co ostatecznie przekładało się na konieczność zatrudnienia większej liczby pracowników. Kolejne zmiany zakresu przedmiotowego tego zamówienia oraz pozyskanie zamówień od innych zamawiających (wspólnot mieszkaniowych), jak wskazano powyżej zmieniło tę sytuację. Zmiany w zakresie utrzymywanych terenów nie przekładały się w każdym przypadku (na bieżąco) na zmianę organizacji pracy, także z uwagi np. na posiadanie długoterminowych umów o pracę z pracownikami. W okresie 2024r./2025r. Wykonawca, wykorzystując opisaną powyżej sytuację i uznając, że zakres zmian powierzchni do utrzymania jest już stały i docelowy, dokonał przeglądu harmonogramów, zoptymalizował trasy przejazdu pojazdów sprzątających oraz ilość i dobór pracowników do ekip sprzątających. W konsekwencji Wykonawca zauważył, że zmniejszyła się liczba pracowników koniecznych do realizacji zamówienia i Wykonawca np. nie zatrudnił już nowych pracowników w miejsce tych, którym kończyły się umowy lub część dotychczasowych pracowników dedykowanych do tych prac przerzucił do innych zadań. Wykonawca we wskazanym okresie testował w praktyce nowe rozwiązania (wprowadzał kolejne mniejsze zmiany, poprawiał rozwiązania), weryfikował posiadane możliwości zestawiając je z wymaganiami zamawiających. Po tym okresie i po potwierdzeniu, że nowa organizacja pracy sprawdzi się w praktyce oraz uwzględniając bieżący, wynikający z SWZ, zakres terenów do utrzymania Wykonawca założył w obecnej kalkulacji mniejszą ilość osób do realizacji niniejszego zamówienia niż poprzednio. Jednocześnie dzięki opisanej poniżej rezerwie kosztowej, Wykonawca ma możliwość okresowego zwiększenia zatrudnienia, gdyby była taka potrzeba.

5)Wykonawca oświadcza, że w cenie ofertowej uwzględnił wszystkie koszty pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny jest równa względem minimalnego wynagrodzenia za pracę albo odpowiednio minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. 2020, poz. 2207). Cena ofertowa została ustalona w sposób uwzględniający wymogi wynikające z przepisów prawa pracy (np. dodatki za pracę w godzinach nocnych) i przepisów o zabezpieczeniu społecznym. Wyjaśnić należy, że do realizacji niniejszego zamówienia Wykonawca skieruje w okresie zimowym 20, a w letnim 10 pracowników zatrudnionych na umowy o pracę w oparciu o wynagrodzenie minimalne. Wykonawca do wyliczenia ceny ofertowej przyjął wysokość wynagrodzenia minimalnego planowanego na rok 2025 – 4.666 zł, przy czym w cenie ujął też narzut ze strony pracodawcy na to wynagrodzenie wynikające z obowiązujących przepisów prawa (część składek ZUS płatnych przez pracodawcę, koszty badań lekarskich, zwolnień i urlopów, posiłków regeneracyjnych, FP, PPK, innych dodatków do pracy i kosztów pracy ze strony pracodawcy itd.).

6)Wykonawca oświadcza, że w obszarze działalności związanej z bieżącym i zimowym utrzymaniem dróg nie korzysta z pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów;

7)Wykonawca oświadcza, że w cenie ofertowej uwzględnił wymogi związane z ochroną środowiska, w tym w szczególności koszty zgodnego z prawem zagospodarowania odpadów. Wykonawca posiada wymagane zezwolenia lub wpisy do rejestrów konieczne do gospodarowania odpadami oraz ma zawarte umowy z instalacjami uprawnionymi do zagospodarowywania odpadów objętych zamówieniem (Wykonawca wyjaśnia, że będą to te same instalacje, z którymi

dotychczas współpracował przy realizacji umowy – stosowne dane na temat tych instalacji oraz kosztów zagospodarowania odpadów znajdują się w posiadaniu Zamawiającego - vide sprawozdania z realizacji zamówienia składane przez Wykonawcę w poprzednich miesiącach realizacji zamówienia. Wykonawca pozostaje jednak w gotowości by przedstawić Zamawiającemu dodatkowe informacje w tym zakresie, jeżeli zaistnieje taka konieczność).

Kalkulacja właściwa:

Założenia:

- *minimalna krajowa na 2025 r. - 4.666,00 zł brutto*
- *metraż całkowity do obsługi okres zimowy - 204995 m2, okres letni 154277 m2*
- *większość tych powierzchni, tj. ok 75% będzie obsługiwana mechanicznie – Wykonawca zakłada wykorzystanie mikrociągniki szt. 8 wraz z osprzętem, pługosolarka szt. 3 (które spełniają wymóg z SWZ posiadania posypywarki chodnikowej),*
- *w związku z tym pozwoli to nam ograniczyć zatrudnienie do 20 pracowników w okresie zimowym i do 10 w okresie letnim,*
- *Wykonawca w kalkulacji przyjmuje zbiorczą pozycję „koszty ogólnozakładowe" jako narzut na koszt pracy. Koszt pracy jest podstawowym czynnikiem cenotwórczym, natomiast wspomniany tu narzut pokrywa – koszty pracy ponoszone przez pracodawcę, koszty zapewnienia sprzętu (sprzęt jest zamortyzowany lub zakupiony z wynagrodzenia z innych umów, więc w praktyce Wykonawca uwzględnia tu koszt paliwa, ubezpieczenia pojazdów, podatków, bieżącego utrzymania i remontów sprzętu, w tym koszty wymiany płynów, opon, itp.), innych materiałów (np. pisaku do utrzymania zimowego), utylizacji odpadów, koszty zarządzania umową (zabezpieczenia, rozliczenia, sprawozdawczość). W okresie letnim narzut kosztów ogólnozakładowych jest mniejszy, głównie z uwagi na mniejsze koszty paliwa i brak konieczności zapewnienia materiałów do zimowego utrzymania,*
- *Poniższa kalkulacja w zakresie porównania do uzyskiwanych przychodów opiera się na uśrednieniu ilości dni pracy w miesiącu zimowym i letnim (pomija też przychody z poz. 6 tab. 1 Kosztorysu jako niegwarantowane). Drobne różnice, jakie mogą wynikać z przyjętej metody uśrednienia, przy założonym poziomie rezerwy kosztowej, nie mają istotnego znaczenia dla oceny kalkulacji.*

20 x 4.666,00 zł = 93.320,00 zł + koszty ogólnozakładowe x 50% = 139.980,00 zł

W okresie zimowym koszty ogólnozakładowe uległy zmniejszeniu z 65% na 50 % ze względu na:

-materiał zakupiony na poprzednią zimę (sól, piasek) został niewykorzystany (brak zimy),

-sąsiedztwo innych rejonów administrowanych przez inne podmioty, co pozwoliło zmniejszyć ilość pracowników (połączenie rejonów)

PRZYCHODY MIESIĘCZNE (średnio) - OKRES ZIMOWY:

1). 204995 m2 : 10 m2 = 20499,5 x 0,19 zł = 3894,91 zł x 30 dni = 116.847,30 zł

2). przejścia bez wysepki 302 szt x 5,40 zł = 1630,80 zł x 30 dni = 48.924,00 zł

3). przejścia z wysepką 113 szt x 7,00 zł = 791,00 zł x 30 dni = 23.730,00 zł

4). opróżnianie koszy 372 szt x 2,35 zł = 874,20 x 30 dni = 26.226,00 zł

RAZEM: 215.727,30 ZŁ

RÓŻNICA: 75.747,30 ZŁ

OKRES LETNI - KOSZTY:

10 X 4.666,00 zł = 46.660,00 zł + koszty ogólnozakładowe x 40% = 65.324,00 zł

W okresie letnim koszty ogólnozakładowe uległy zmniejszeniu z 50% na 40% ze względu na sąsiedztwo innych rejonów administrowanych przez inne podmioty, co pozwoliło zmniejszyć ilość pracowników (połączenie rejonów).

PRZYCHODY MIESIĘCZNE (średnio) - OKRES LETNI:

1). 154277m2: 10 = 15427,70 x 0,19 = 2931,26 zł x 21 dni = 61.556,52 zł

2). utrzymanie koszy 372 szt x 2,35 zł = 874,20 x 30 dni = 26.226,00 zł

RAZEM: 87.782,52 ZŁ

RÓŻNICA: 22.458,52 ZŁ

Wartość określona jako „różnica" pomnożona przez ilość miesięcy zimowych i letnich świadczenia usługi daje wysokość rezerwy kosztowej, jaką Wykonawca planuje uzyskać na tym zamówieniu. Rezerwa ta w pierwszej kolejności stanowi rezerwę na pokrycie dodatkowych kosztów pracy, wycenę ryzyka i służy pokryciu dodatkowych kosztów związanych z realizacją umowy, jakie mogą się pojawić w toku jej realizacji, a jakie nie zostały wprost ujęte w kalkulacji, np. mogą z niej zostać zatrudnieni dodatkowi pracownicy, pokryte koszty większych napraw sprzętu. Jeśli koszty te nie pojawią się/ryzyka nie wystąpią wartość ta stanowi, po pokryciu narzutów kosztów wspólnych prowadzenia działalności, czysty zysk Wykonawcy. Wykonawca wskazuje, że z uwagi na to, że ma już zatrudnionych pracowników i zakupiony sprzęt na potrzeby realizacji tej umowy (zasoby z lat poprzednich), wygenerowanie nawet mniejszego zysku na niniejszej umowie niż zakładany powyżej będzie rozwiązaniem satysfakcjonującym Wykonawcę. Wykonawca nie będzie musiał zwalniać pracowników, zmniejszać skali swojej działalności itd. Jednak podkreślić należy, że historycznie, przy analogicznych

założeniach (choć oczywiście odpowiednio dostosowanych do rzeczywiście ponoszonych np. kosztach pracy) Wykonawca zawsze dotychczas generował zysk na umowie. (…) W podsumowaniu wykonawca podał, że (…) *kierował się treścią wezwania do złożenia wyjaśnień oraz starał się przedstawić wszystkie, istotne jego zdaniem okoliczności i uwarunkowania do kalkulacji ceny ofertowej, jeżeli jednak jakieś aspekty związane ze sposobem kalkulacji przez niego ceny ofertowej, budzą dalsze wątpliwości Zamawiającego, Wykonawca pozostaje w gotowości do złożenia dodatkowych wyjaśnień*".

Do wyjaśnień załączył wymienione w piśmie dokumenty – niezależnie od fotografii sprzętu także: 09824_aneks220240725, fakturę W_000187_2025_1 CEROMA, kontrakty, listę zapleczy socjalnych, zał. do f-ry CEROMA odpady za IX.2025, Zestawienie faktur sól, Zestawienie sprzedaży soli drogowej.

Zarzut niezłożenia przez wykonawcę Ceroma prawidłowych (rzetelnych) wyjaśnień w wyznaczonym terminie oraz z powodu tego, że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani jej istotnych części składowych podlega oddaleniu.

Przede wszystkim złożone przez wykonawcę Ceroma wyjaśnienia są adekwatne do treści wezwania. Podkreślenia wymaga, że w wezwaniu Zamawiający żądał udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie dwóch aspektów: *(1) 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, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773 ze zmianami) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz (2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie*. (…) W tym przypadku Odwołujący jako kluczowy argument wskazał na brak przyjęcia do kalkulacji najniższego wynagrodzenia obowiązującego od 1 stycznia 2026 r. jak również brak wskazania w tej kalkulacji personelu administracyjnego i kierowniczego. Izba zwraca uwagę, świadczenie usługi dotyczy okresu 12 miesięcy z tym, że termin jej rozpoczęcia planowany był od 1 listopada 2025 r. Wykonawca w wyjaśnieniach jednoznacznie stwierdził, że: *(…) w cenie ofertowej uwzględnił wszystkie koszty pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny jest równa względem minimalnego wynagrodzenia za pracę albo odpowiednio minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. 2020, poz. 2207). Cena ofertowa została ustalona w sposób uwzględniający wymogi wynikające z przepisów prawa pracy (np. dodatki za pracę w godzinach nocnych) i przepisów o zabezpieczeniu społecznym".* Wykonawca podał, (…) *do wyliczenia ceny ofertowej przyjął wysokość wynagrodzenia minimalnego planowanego na rok 2025 – 4.666 zł, przy czym w cenie ujął też narzut ze strony pracodawcy na to wynagrodzenie wynikające z obowiązujących przepisów prawa (część składek ZUS płatnych przez pracodawcę, koszty badań lekarskich, zwolnień i urlopów, posiłków regeneracyjnych, FP, PPK, innych dodatków do pracy i kosztów pracy ze strony pracodawcy itd.)".*Wyjaśnił ponadto, że do realizacji niniejszego zamówienia wykonawca skieruje w okresie zimowym 20, a w letnim 10 pracowników zatrudnionych na umowy o pracę w oparciu o wynagrodzenie minimalne wskazując na obniżenie marży w stosunku do roku 2024 (w okresie letnim koszty ogólnozakładowe uległy zmniejszeniu z 50% na 40% a w okresie zimowym z 65 % do 50%) m.in. ze względu na sąsiedztwo innych rejonów administrowanych przez inne podmioty, co pozwoliło zmniejszyć ilość pracowników (połączenie rejonów). Izba też zwraca uwagę, na co wskazywał Zamawiający i Uczestnik Ceroma, że wykonawca większość prac wykonuje we własnym zakresie, w oparciu o stały zespół ludzi. Także wobec drugiego argumentu Izba zwraca uwagę, że wykonawca Ceroma jest spółką cywilną, w której niekoniecznie ma być zatrudniany personel administracyjny i kierowniczy. Wykonawca w tym przypadku nie wykazuje zatrudnienia przez spółkę takiego personelu i tym samym wpływu tej okoliczności na cenę oferty. Czynności zarządcze i administracyjne jak i związane z realizacją usługi są co do zasady wykonywane przez wspólników zawiązujących spółkę. W wyjaśnieniach Ceroma wskazuje, że wykonawca większość prac wykonuje we własnym zakresie, w oparciu o stały zespół ludzi.

W odniesieniu do zarzutu (podnoszonego z ostrożności procesowej) zaniechanie wezwania wykonawcy Ceroma do złożenia na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wyjaśnień uzupełniających Izba wskazuje, że wykonawca Ceroma w wyjaśnieniach odniósł się nie tylko do zagadnień będących przedmiotem wezwania, *ale także do innych sprzyjających warunków wykonywania zamówienia dostępnych temu wykonawcy,* a mianowicie powołał się na następujące okoliczności:

1)wykonawca wdrożył w jego działalności metody wykonania zamówienia (zarządzania procesem wykonywania usług) oraz rozwiązania techniczne, które prowadzą do istotnych oszczędności. W szczególności podał, że wykonawca nie ponosi więc kosztów związanych z dowożeniem pracowników do miejsca świadczenia usługi, nie musi także uwzględniać czasu koniecznego do dojazdu do miejsca wykonywania usługi w swojej kalkulacji; pracownicy z danej lokalizacji utrzymują teren najbliższy, przy czym wykonują prace na rzecz różnych realizowanych zamówień (wykonują prace po kolei, zgodnie z przyjętym harmonogramem);

2)pracownicy, stale przypisani do danej lokalizacji bardzo dobrze znają teren utrzymywany przez siebie oraz wymagania Zamawiającego, co oszczędza czas, jaki poświęcają na wykonywanie usługi; przekładają się na koszty realizacji zamówienia. Wynika to z realizowanych obecnie na terenie Miasta Wałbrzycha lub w jego sąsiedztwie siedem różnych umów dotyczących bieżącego i zimowego utrzymania dróg; liczba umów realizowanych w tym samym czasie daje efekt skali – wykonawca kupuje jednorazowo na potrzeby wszystkich realizowanych przez siebie kontraktów materiały (sól drogową, piasek, paliwo, środki czystości itp.), co pozwala mu na uzyskanie bardzo korzystnych upustów cenowych oraz istotnie obniża koszty logistyczne dostaw takich materiałów; ludzie i sprzęt mogą, w zależności od potrzeb, w sposób elastyczny być przesuwane pomiędzy umowami i w odróżnieniu od innych wykonawców nie wiąże się to z wysokimi kosztami i skomplikowaną logistyką.

3)zapasy dużych ilości soli drogowej z lat poprzednich, które wykorzysta do realizacji także na tym kontrakcie,

4)pracownicy są przypisani do poszczególnych lokalizacji, z których wykonują prace w najbliższej odległości względem zaplecza socjalnego. „Siatka" zapleczy została rozłożona na terenie Miasta Wałbrzycha w miarę równomiernie tak, by odległości do miejsca wykonywania prac nie były duże.

Wykonawca w tych wyjaśnieniach wskazał, że jego praktyką jest przypisywanie do danej umowy wszystkich kosztów bezpośrednich, między kontraktami dzielone są tylko koszty stałe prowadzenia działalności – koszty zarządu, obsługi administracyjnej, utrzymania bazy sprzętowo – magazynowej itd., oszczędności, jakie uzyskuje z uwagi na wskazywany efekt skali zwiększają zakładany zysk z danej umowy i stanowią rezerwę na nieprzewidziane koszty, co w razie nie uzyskania zakładanego efektu pozwala na uniknięcie straty. Wykonawca także podał, że w okresie 2024/2025. dokonał przeglądu harmonogramów, zoptymalizował trasy przejazdu pojazdów sprzątających oraz ilość i dobór pracowników do ekip sprzątających. W konsekwencji zmniejszyła się liczba pracowników koniecznych do realizacji zamówienia i wykonawca np. nie zatrudnił już nowych pracowników w miejsce tych, którym kończyły się umowy lub część dotychczasowych pracowników dedykowanych do tych prac przerzucił do innych zadań. Wyjaśnienia z 10.10.2025 r, obejmują także kalkulację kosztów w której wykonawca przyjął *(…) zbiorczą pozycję „koszty ogólnozakładowe" jako narzut na koszt pracy, który to narzut pokrywa – koszty pracy ponoszone przez pracodawcę, koszty zapewnienia sprzętu (sprzęt jest zamortyzowany lub zakupiony z wynagrodzenia z innych umów, więc w praktyce Wykonawca uwzględnia tu koszt paliwa, ubezpieczenia pojazdów, podatków, bieżącego utrzymania i remontów sprzętu, w tym koszty wymiany płynów, opon, itp.), innych materiałów (np. piasku do utrzymania zimowego), utylizacji odpadów, koszty zarządzania umową (zabezpieczenia, rozliczenia, sprawozdawczość)".* W kalkulacji wykonawca uwzględnił niższy narzut w okresie letnim kosztów ogólnozakładowych mając na uwadze niższe koszty paliwa i brak konieczności zapewnienia materiałów do zimowego utrzymania. W tej kalkulacji przedstawił również wysokość różnicy kosztowej, która to rezerwa – jak podał - w pierwszej kolejności stanowi rezerwę na pokrycie dodatkowych kosztów pracy, wycenę ryzyka i służy pokryciu dodatkowych kosztów związanych z realizacją umowy, jakie mogą się pojawić w toku jej realizacji, a jakie nie zostały wprost ujęte w kalkulacji, np. mogą z niej zostać zatrudnieni dodatkowi pracownicy, pokryte koszty większych napraw sprzętu, a wygenerowanie nawet mniejszego zysku na niniejszej umowie niż zakładany powyżej będzie rozwiązaniem satysfakcjonującym wykonawcę. Izba w odniesieniu do wymaganej bazy na terenie miasta Wałbrzycha i podnoszonym w tym zakresie zarzutem zwraca uwagę, że zgodnie punktem XVIII. 5 SWZ wykonawca dopiero przed podpisaniem umowy zobowiązany będzie:

(…) 2) *przedstawić oryginał dokumentu potwierdzającego prawo dysponowania, w okresie realizacji umowy, terenem bazą na terenie Wałbrzycha lub oryginał umowy z właścicielem terenu na dzierżawę /użyczenie/najem terenu pod bazę na terenie Wałbrzycha. Umowa musi być zawarta na okres realizacji zamówienia. W przypadku, gdy strony przewidują możliwość jej wypowiedzenia, okres wypowiedzenia musi być co najmniej 3 — miesięczny. Na terenie bazy musi znajdować się pomieszczenie garażowo — magazynowe,*

3) *Wykonawca zobowiązany będzie okazać Zamawiającemu bazę spełniającą wymogi określone w pkt. 2 i wyposażoną w narzędzia, wyposażenie zakładu i urządzenia techniczne wymienione w ofercie (zgodne z rozdziałem VI. SWZ)*. (…) Z kolei zgodnie z ppkt 6. *„Brak bazy na terenie Wałbrzycha Zamawiający uzna za niespełnienie przez Wykonawcę warunku zawarcia umowy. Baza wyposażona niezgodnie z ofertą i postanowieniami SWZ będzie uznana przez Zamawiającego za niespełnienie przez Wykonawcę warunku zawarcia umowy. Baza, na terenie której nie będzie znajdować się pomieszczenie garażowo — magazynowe, będzie uznana przez Zamawiającego za niespełnienie przez Wykonawcę warunku zawarcia umowy. Wystąpienie okoliczności wymienionych w poprzednich zdaniach (co najmniej jednej z okoliczności) skutkować będzie niezawarciem umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy*. (…)

Odwołujący nie wykazał w odwołaniu ani w toku rozprawy, że wykonawca Ceroma zawierając umowę nie będzie w stanie spełnić tego wymagania. Wskazywał bowiem tylko na jedną z baz zlokalizowaną w Wieluniu, której dysponentem jest wykonawca Ceroma.

Izba zgodziła się ponadto z Zamawiającym i Uczestnikiem, że wykonawca AREA nie wykazał o jaką kwotę cena oferty wykonawcy Ceroma została niedoszacowana. Za taki argument nie można uznać cen z lat ubiegłych w sytuacji, gdy wykonawca Ceroma w wyjaśnieniach wskazał, że realizując to samo zamówienie w poprzednim sezonie, opracował rozwiązania, które pozwoliły mu zoptymalizować koszty pracy. Zmniejszył też narzut kosztów ogólnych na zadanie oraz wycenę ryzyka i poziom oczekiwanego zysku, co pozwoliło mu obniżyć cenę. Zmniejszenie wyceny ryzyka, zysku czy kosztów ogólnozakładowych jest także zdaniem Izby zrozumiałe w sytuacji, gdy będzie to kolejny sezon wykonywania tych samych robót przez wykonawcę, który zna specyfikę zamówienia, ma przygotowany sprzęt i ludzi, a także wobec korzystnych warunków pogodowych w okresie zimy w ubiegłym roku nie wykorzystał materiału zgromadzonego na potrzeby wcześniej realizowanego zamówienia. Odwołujący także w odwołaniu nie kwestionuje tej części wyjaśnień i kalkulacji, w której wykonawcy Ceroma wskazuje na znaczną rezerwę na pokrycie ewentualnych dodatkowych kosztów, w tym kosztów związanych z zatrudnieniem dodatkowych pracowników. Izba także uznaje, że w tym stanie faktycznym przyjęcie przez wykonawcę wynagrodzenia minimalnego ustalonego na 2025 r. jako bazy do wyliczeń kosztów pracy jest uzasadnione z uwagi na termin złożenia oferty i rozpoczęcie prac od 1 listopada 2025 r.. Ze złożonych przez wykonawcę wyjaśnień wynika ponadto, że od kosztów (netto) pracy liczona jest pozycja „koszty ogólnozakładowe", która odpowiednio w sezonie zimowym wynosi 50%, a w letnim 40%. Tak jak wskazywał wykonawca pozycja zbiorcza, służy przede wszystkim pokryciu kosztów pracodawcy związanych z zatrudnieniem (cyt.: „*wspomniany tu narzut pokrywa – koszty pracy ponoszone przez pracodawcę*"). Wykonawca ponadto, zarówno dla sezonów zimowych, jak i letnich, uwzględnił w kalkulacji pozycję „różnica", która stanowi rezerwę. W wyjaśnieniach wskazano: „*rezerwa ta w pierwszej kolejności stanowi rezerwę na pokrycie dodatkowych kosztów pracy*". Miesięcznie w okresie zimowym rezerwa ta wynosi 75.747,30 zł, natomiast w okresie letnim 22.458,52 zł. Po podwyższeniu wynagrodzenia minimalnego w 2026 r. rezerwa ta będzie mogła służyć na pokrycie zwiększonych (140 zł miesięcznie) kosztów pracy. Wykonawca w tej kalkulacji podał, że w sezonie zimowym, przy zatrudnieniu 20 osób miesięcznie, daje to różnicę 2 800 zł netto, a po uwzględnieniu narzutu kosztów pracodawcy (ok 25%) daje to wartość ok. 3500 zł. Z kolei w okresie letnim, przy zatrudnieniu 10 pracowników, dodatkowy koszt to 1 400 zł netto i odpowiednio ok. 1750 zł po doliczeniu kosztów pracodawcy. W tym przypadku Odwołujący nie wykazywał, że poniesienie wyższych kosztów pracy spowoduje stratę na kontrakcie.

Reasumując wykonawca w wyjaśnieniach kierował się nie tylko treścią wezwania, ale przedstawił również inne okoliczności i uwarunkowania istotne jego zdaniem do kalkulacji ceny ofertowej, popierając zawarte w nim twierdzenia jak już wyżej wskazano stosownymi dowodami. Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego, że wykonawca Ceroma nie złożył wyjaśnień oraz dowodów, które uzasadniłyby podaną w ofercie cenę, co ma dowodzić naruszenia art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. W odniesieniu do zarzutu podnoszonego także z ostrożności procesowej, że oferta została złożona przez wykonawcę Ceroma w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji – stypizowanego w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (…) lub niedozwolonej inżynierii cenowej. Izba nie znalazła w uzasadnieniu żadnej rzeczowej argumentacji na tę okoliczność. Argumentacja podnoszona w odwołaniu warunkami realizacjigo zarzutu ewentualnego opartego na naruszeniu nieudzielenia na wezwanie Zamawiającego precyzyjnych i wyczerpujących oraz szczegółowych wyjaśnień oraz niezłożenia kompletu dowodów potwierdzających rzetelność wyceny oferty podczas gdy wyjaśnienia wykonawcy stanowiły odpowiedź na to wezwanie z uwzględnieniem innych okoliczności, które nie były objęte wezwaniem ale były związane, zdaniem wykonawcy Ceroma, z korzystnymi dla wykonawcy warunkami realizacji zamówienia mającymi wpływ na kalkulację ceny oferty, które to okoliczności i dowody nie zostały przez odwołującego podważone.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

……