Sygn. akt: KIO 5717/25

WYROK

Warszawa, dnia 5 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Odrzywolska

Protokolantka:Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 2 lutego 2026 r. odwołania wniesionego
do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu19 grudnia 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Pasłęku
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Gmina Pasłęk Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pasłęku
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawcy Ł.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą B.Ł. z siedzibą
w Pasłęku

orzeka:

1.Oddala odwołanie;

2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawcę Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Pasłęku, i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Gminy Pasłęk Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pasłęku kwotę 4 225 zł 60 gr (cztery tysiące dwieście dwadzieścia pięć złotych sześćdziesiąt groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz koszty dojazdu na posiedzenie i rozprawę.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga
za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie
- Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca: ……..

Sygn. akt KIO 5717/25

Uzasadnienie

Gmina Pasłęk Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pasłęku (dalej „zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej „ustawa Pzp" pn. „Utrzymanie cmentarzy komunalnych położonych w Pasłęku w 2026 roku"; znak sprawy ZGKiM.271.45.2025.BS (dalej „postępowanie" lub „zamówienie").

Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych
w dniu 20 listopada 2025 r. pod numerem: 2025/ BZP 00544655.

W dniu 19 grudnia 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Pasłęku zostało wniesione odwołanie na czynności i zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, do których zamawiający był zobowiązany na podstawie przepisów ustawy Pzp, polegających na:

1)wyborze oferty wykonawcy Ł.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą B.Ł. z siedzibą w Pasłęku (dalej „BUDMAX"
lub „przystępujący") pomimo, że ta zawiera rażąco niską cenę, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;

2)zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy BUDMAX, którego oferta: zawiera rażąco niską cenę, stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w szczególności wskutek utrudniania innym przedsiębiorcom dostępu do rynku;

3)zaniechaniu uzyskania rzetelnych i wyczerpujących wyjaśnień od BUDMAX w trybie art. 223 ust. 1 i art. 224 ust. 1 i 5 ustawy Pzp w sprawie zaproponowanej ceny świadczenia usług, które wskazywałyby kompleksowo i spójnie obiektywne czynniki mające wpływ
na ukształtowaną cenę (przekazane przez BUDMAX informacje nie uzasadniają w sposób precyzyjny podstawy i okoliczności ustalenia ceny ofertowej);

4)nieprawidłowym uwzględnieniu wyjaśnień co do rażąco niskiej ceny złożonej przez BUDMAX pismem z dnia 3 grudnia 2025 r.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu niżej wskazane naruszenia:

1)art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, w szczególności wskutek wyboru wykonawcy, który zaoferował cenę rażąco niską i poprzez złożenie oferty dokonał czynu nieuczciwej konkurencji, przede wszystkim polegającego na wykluczeniu innych wykonawców z dostępu do rynku;

2)art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru wykonawcy niezgodnie z przepisami ustawy Pzp, w szczególności wskutek zaniechania uzyskania od wykonawcy rzetelnych i kompleksowych wyjaśnień w sprawie zaoferowanej ceny realizacji usługi, a tym samym oparcie decyzji w sprawie wyboru oferty na danych (wyjaśnieniach), które nie pozwalają w obiektywny sposób ocenić zasadności i rynkowości zaoferowanej ceny;

3)art. 223 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie uzyskania od BUDMAX rzetelnych i kompleksowych wyjaśnień w sprawie złożonej oferty (przekazane przez BUDMAX informacje nie uzasadniają w sposób precyzyjny podstawy i okoliczności ustalenia ceny ofertowej),

4)art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, która jest niezgodna z ustawą, a w szczególności zawiera rażąco niską cenę, a jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;

5)art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, w szczególności poprzez utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku;

6)art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, która zawiera cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia;

7)art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez błędne ustalenie, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, w sytuacji gdy przekazane przez BUDMAX informacje nie uzasadniają w sposób precyzyjny podstawy i okoliczności ustalenia ceny ofertowej;

8)art. 224 ust. 5 ustawy Pzp poprzez uwzględnienie ogólnych (nieprecyzyjnych) wyjaśnień i tym samym nieuwzględnienie obiektywnych czynników, które mają wpływ na wysokość zaproponowanej ceny.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1)unieważnienia decyzji o wyborze najkorzystniejszej oferty;

2)powtórzenia czynności: badania i oceny ofert, wyboru oferty najkorzystniejszej;

3)odrzucenia oferty złożonej przez BUDMAX i wykluczenie tego wykonawcy z postępowania.

Odwołujący, uzasadniając zarzuty odwołania w pierwszej kolejności wskazywał na skalę rozbieżności cenowych i systematyczne zaniżanie ofert przez wykonawcę BUDMAX. Zamawiający, dysponując wyceną sporządzoną przez doświadczonego kosztorysanta, przeznaczył na realizację zamówienia w 2026 r. kwotę 523 180,31 zł brutto. Tymczasem oferta BUDMAX opiewa na kwotę 266 044,73 zł. brutto, tj. niemal o 50 % niższą od wartości oszacowanej przez zamawiającego.

Jednocześnie analiza danych z lat poprzednich jednoznacznie wskazuje na systematyczne obniżanie cen przez BUDMAX i to pomimo zwiększenia zakresu robót. Odwołujący wymienił te prace, których obowiązek wykonania zamawiający przewidział w SWZ na rok 2026 r., których to zakres został zwiększony w stosunku do lat ubiegłych. Dalej zwrócił uwagę na fakt jednoczesnego wzrostu kosztów związanych z realizacją zamówienia: wzrost minimalnego wynagrodzenia, wzrost cen paliw, energii, utylizacji odpadów i usług zewnętrznych. BUDMAX pomimo tych wszystkich czynników, zaoferował cenę niższą niż w latach poprzednich. Taka tendencja nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia ekonomicznego i stanowi pierwszy, istotny sygnał rażąco niskiej ceny.

Odwołujący dalej wskazywał na pozorność i nierzetelność wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez BUDMAX w postępowaniu. Wykonawca ten, w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny przedłożył kosztorys, jednak jego analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że: kosztorys opiera się na stawkach nierynkowych, zawiera pominięcia kosztów obligatoryjnych, w wielu pozycjach wykazuje wewnętrzne sprzeczności, opiera się na hipotetycznych i nierealnych założeniach co do skali i częstotliwości robót. Część kosztów została pominięta, a część zaniżona. Kosztorys ten, w ocenie odwołującego, nie potwierdza realnej możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. Złożenie kosztorysu opartego na nierealnych i niewiarygodnych założeniach nie stanowi skutecznego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, w rozumieniu art. 224 ust. 3 - 6 ustawy Pzp, a zamawiający był zobowiązany do merytorycznej oceny jego rzetelności, a nie jedynie do stwierdzenia faktu jego złożenia, zgodnie z art.

224 ust. 5 ustawy Pzp.

Powołując się na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, odwołujący wywodził, że gołosłowne oświadczenia wykonawcy nie mogą zostać uznane za wystarczające wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a ich akceptacja przez zamawiającego stanowi naruszenie art. 224 ust. 3 - 6 ustawy Pzp. Co więcej, zamawiający był zobowiązany do dokonania realnej oceny wiarygodności wyjaśnień, a nie ich formalnego przyjęcia. Zgodnie z art. 224 ust. 1 i 3 ustawy Pzp, zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę do złożenia rzetelnych, szczegółowych i popartych dowodami wyjaśnień, jeżeli cena oferty budzi wątpliwości co do możliwości należytego wykonania zamówienia. Samo złożenie kosztorysu nie przesądza o skuteczności wyjaśnień - kluczowe znaczenie ma realność i wiarygodność przyjętych założeń ekonomicznych. W niniejszym przypadku warunek ten nie został spełniony.

W dalszej części odwołujący odniósł się do kluczowych pozycji kosztorysowych.

I tak w zakresie poz. Wycinka i usuwanie drzew BUDMAX wycenił usunięcie jednego drzewa metodą alpinistyczną na 500 zł. netto (18 drzew). Jednocześnie, w zapytaniu ofertowym dotyczącym wycinki 4 drzew oraz usunięcia 4 powalonych drzew BUDMAX zaoferował 7 700 zł. brutto, a w innym postępowaniu dotyczącym wycinki 5 drzew - 10 500 zł. brutto. Tak drastyczne różnice w wycenie robót tożsamych co do charakteru dowodzą, że ceny przyjęte w kosztorysie dla cmentarzy nie odzwierciedlają realnych kosztów pracy, sprzętu, zabezpieczeń oraz utylizacji.

Odnosząc się do poz. Odśnieżanie chodników i schodów wskazał, że w ramach zamówienia na utrzymanie cmentarzy BUDMAX przyjął stawkę 0,40 zł./ m² za jednorazowe odśnieżenie powierzchni 5425,40 m². Jednocześnie w postępowaniu dotyczącym zimowego utrzymania chodników o powierzchni około 257,00 m^2 wokół budynków administrowanych przez ZGKiM na rok 2026, którego otwarcie ofert nastąpiło 15 grudnia 2025 r., BUDMAX złożył ofertę obejmującą odśnieżanie chodników i schodów w wysokości ok. 5,30 zł./ m² miesięcznie. Odwołujący uczciwie wskazywał, że zakresy te nie są tożsame - stawka 0,40 zł./ m² dotyczy pojedynczego odśnieżania, natomiast 5,30 zł./ m² stanowi ryczałt miesięczny. Niemniej jednak porównanie obu ofert prowadzi do wniosku, iż BUDMAX, kalkulując usługę odśnieżania budynków ZGKiM, musiał przyjąć nierealistyczne założenie wykonywania około 12-13 interwencji miesięcznie przez okres około 6 miesięcy zimowych. Takie założenie pozostaje w sprzeczności z realnymi warunkami pogodowymi występującymi w ostatnich latach i prowadzi do wniosku, że kalkulacja ma charakter czysto teoretyczny, a nie realny.

W odniesieniu do poz. Toalety przenośne zakres zamówienia obejmuje ustawienie 6 toalet przenośnych w okresach świątecznych oraz wykonanie 30 serwisów tych toalet. W kosztorysie BUDMAX: uwzględniono wyłącznie koszt 30 serwisów, pominięto koszt ustawienia i demontażu toalet ok. 1 600 zł. brutto, co odwołujący jest w stanie wykazać stosownymi ofertami. Pominięcie kosztów obligatoryjnych skutkuje sztucznym obniżeniem ceny oferty.

Odnosząc się do kalkulacji w poz. Zamiatanie dróg cmentarnych - zamawiający wymagał zamiatania dróg o nawierzchni brukowej i z trylinki, wraz z ręcznym usuwaniem wrastających chwastów i traw. Tymczasem BUDMAX w kosztorysie przedstawionym zamawiającemu zmienił opis zadania na „zamiatanie dróg parkowych o nawierzchni asfaltowej" i przyjął stawkę 0,09 zł/ m². Zmiana rodzaju nawierzchni istotnie wpływa na nakład pracy i koszt realizacji robót, a jej dokonanie przez wykonawcę stanowi niedopuszczalne uproszczenie zakresu zamówienia.

W zakresie poz. Usuwanie i utylizacja nagrobków - zamówienie obejmuje usunięcie i utylizację 50 nagrobków pojedynczych oraz 50 nagrobków podwójnych. BUDMAX przyjął stawki: 50 zł. netto za nagrobek pojedynczy, 75 zł. netto za nagrobek podwójny. Odwołujący, jako podmiot od lat świadczący usługi pogrzebowe, kopanie grobów oraz rozbiórkę nagrobków, stosuje oficjalny cennik: 200 zł. za nagrobek pojedynczy i 450 zł. za nagrobek podwójny. Ceny te potwierdzone są w fakturach wystawianym usługobiorcom. Przyjęte przez BUDMAX stawki nie uwzględniają rzeczywistych kosztów związanych z realizacją tego zakresu robót, w szczególności: (a) pracochłonnego demontażu elementów kamiennych, (b) użycia sprzętu mechanicznego i narzędzi specjalistycznych, (c) transportu odpadów o znacznej masie, (d) opłat za legalną utylizację odpadów budowlanych i kamiennych, (e) kosztów pracy zgodnych z obowiązującymi stawkami. Wycena na poziomie 50 - 75 zł. netto za nagrobek jest oczywiście nierealna ekonomicznie i nie znajduje żadnego uzasadnienia w realiach rynkowych, nawet przy założeniu posiadania własnego sprzętu i personelu. Tak drastyczne zaniżenie kosztów prowadzi do wniosku, że: kosztorys nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów wykonania robót, oferta została skalkulowana w sposób sztuczny, wyjaśnienia rażąco niskiej ceny są niewiarygodne. Zaniżenie kosztów robót wymagających znacznego nakładu pracy i ponoszenia opłat zewnętrznych stanowi istotną przesłankę do uznania oferty za zawierającą rażąco niską cenę. Kalkulacja BUDMAX w tym zakresie jest ekonomicznie niewiarygodna, nawet przy uwzględnieniu doświadczenia wykonawcy w robotach budowlanych.

Zdaniem odwołującego dodatkowym, istotnym dowodem na nierynkowy i instrumentalny charakter kalkulacji BUDMAX w niniejszym postępowaniu jest porównanie jej z ofertami składanymi przez tego samego wykonawcę w analogicznych zamówieniach dotyczących pielęgnacji zieleni. W 2024 r. zamawiający przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na pielęgnację zieleni miejskiej, obejmujące m.in.: koszenie terenów zielonych, sadzenie i pielęgnację roślin, nawożenie, usuwanie drzew i krzewów. Zakres tych robót jest w znacznej mierze zbliżony do zakresu prac przewidzianych w zamówieniu na utrzymanie cmentarzy komunalnych. W tamtym postępowaniu zamawiający przeznaczył na realizację zadania kwotę 1 188 816,00 zł. brutto, z kolei BUDMAX złożył ofertę na kwotę 1 134 249,96 zł. brutto. Oznacza to, że oferta BUDMAX mieściła się w realiach rynkowych, nie odbiegała w sposób istotny od wartości szacunkowej zamawiającego, nie zawierała elementów rażąco niskiej ceny. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że BUDMAX: zna rzeczywiste koszty robót związanych z pielęgnacją zieleni, w analogicznym zadaniu nie był w stanie wygenerować „oszczędności" rzędu 50%, stosuje skrajnie różne strategie cenowe w zależności od celu postępowania. Brak spójności w podejściu do kalkulacji cen za porównywalne roboty prowadzi do wniosku, że: rażąco niska cena w postępowaniu dotyczącym cmentarzy nie wynika z obiektywnych oszczędności, ma charakter celowy i instrumentalny, służy wyłącznie uzyskaniu zamówienia i eliminacji konkurencji. Odwołujący ponownie powołał się na orzecznictwo Izby, która wskazuje, że porównanie ofert tego samego wykonawcy w analogicznych zamówieniach jest uprawnionym i istotnym kryterium oceny wiarygodności wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Podkreślał dalej, że wycena obu omawianych zadań pochodzi od tego samego kosztorysanta, co dodatkowo uwidacznia brak spójności i racjonalności kalkulacji w przypadku przetargu dotyczącego utrzymania cmentarzy.

Systematyczne zaniżanie cen przez BUDMAX prowadzi, zdaniem odwołującego, do eliminowania konkurencji z rynku lokalnego, w tym podmiotów faktycznie wyspecjalizowanych w utrzymaniu cmentarzy. Działania takie niosą również realne ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, co pozostaje w sprzeczności z interesem publicznym. Skutkiem wieloletniego oferowania przez BUDMAX cen nierealnych ekonomicznie jest trwałe wykluczanie innych wykonawców z rynku zamówień publicznych w tym segmencie. Odwołujący wskazywał, że niniejsze postępowanie jest już trzecim z rzędu przetargiem na utrzymanie cmentarzy komunalnych w Pasłęku, w którym BUDMAX uzyskuje zamówienie dzięki systematycznemu obniżaniu ceny, niezależnie od rzeczywistego zakresu robót i kosztów ich realizacji. W konsekwencji takiego działania odwołujący, mimo posiadania realnego doświadczenia w utrzymaniu cmentarzy, usługach pogrzebowych, kopaniu grobów oraz rozbiórce nagrobków, zostaje stopniowo pozbawiony możliwości wykazania się wymaganym przez zamawiającego doświadczeniem w kolejnych postępowaniach. Prowadzi to do sytuacji, w której wykonawca oferujący ceny rynkowe i realne zostaje wyeliminowany z rynku nie w drodze uczciwej konkurencji jakościowej, lecz poprzez stosowanie cen dumpingowych. Taki skutek pozostaje w sprzeczności z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, nakazującym zamawiającemu przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a także z celem przepisów dotyczących rażąco niskiej ceny, które mają zapobiegać właśnie tego rodzaju deformacjom rynku.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca Ł.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą B.Ł. z siedzibą w Pasłęku.

W dniu 23 stycznia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości. W złożonej odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, a także po wysłuchaniu stanowisk stron i uczestnika postępowania, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania uznając, że jego interes we wniesieniu odwołania przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący jest wykonawcą, który ubiega się z przedmiotowe zamówienie i w tym celu złożył swoją ofertę.

Zamawiający z naruszeniem przepisów ustawy Pzp dokonał wyboru, jako najkorzystniejszej oferty BUDMAX podczas, gdy oferta tego wykonawcy podlega odrzuceniu. W przypadku, gdyby zamawiający postąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp, oferta ta zostałaby odrzucona, a wybrana oferta odwołującego. Tym samym na skutek działań zamawiającego odwołujący może ponieść szkodę, polegającą na uniemożliwieniu
mu uzyskania zamówienia, a w konsekwencji osiągnięcia korzyści w postaci zysku, który zamierza osiągnąć w wyniku realizacji przedmiotowego zamówienia.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, przesłanej przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba dopuściła i oceniła dowody, przeprowadzenie których wnioskował odwołujący
na rozprawie, na okoliczności przez niego wskazane.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem, zgodnie z SWZ - § IV Opis przedmiotu zamówienia jest usługa polegająca na: utrzymaniu cmentarzy komunalnych przy ulicy Augustyna Steffena i przy ulicy Osińskiego w Pasłęku w zakresie wykonywania prac porządkowych, pielęgnacji zieleni oraz zimowego utrzymania przez okres 12 miesięcy
od stycznia do grudnia 2025 r. w szczególności: 1) bieżące utrzymanie czystości i porządku na cmentarzach komunalnych położonych przy ulicy Augustyna Steffena oraz ulicy Osińskiego oraz w pasach przyległych do cmentarzy, 2) wyposażenia ww. cmentarzy komunalnych
w przenośne kabiny WC, 3) koszenie terenów zagospodarowanych i niezagospodarowanych, 4) cięcia pielęgnacyjne drzew i krzewów, 5) cięcia żywotów, 6) zamiatanie alejek, 7) zimowe utrzymanie parkingów i alejek, 8) wykonanie nasadzeń uzupełniających, 9) konserwacje
i drobne naprawy.

Wykonawca będzie również zobowiązany do zabezpieczenia nagrobków przed uszkodzeniem i zanieczyszczeniem, a w przypadku, gdy nastąpi uszkodzenie lub zanieczyszczenie nagrobków wykonawca zobowiązany jest do naprawienia szkód i usunięcia zanieczyszczeń na własny koszt.

W zakresie podniesionych zarzutów skierowanych do rozpoznania Izba ustaliła następujący stan faktyczny.

Zgodnie z § XVII SWZ - Sposób obliczania ceny:

1. Wykonawca poda cenę oferty w Formularzu Ofertowym sporządzonym według wzoru stanowiącego Załącznik Nr 2 do SWZ, jako cenę brutto [z uwzględnieniem kwoty podatku od towarów i usług (VAT)] z wyszczególnieniem stawki podatku od towarów i usług (VAT).
2. Cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe.
3. Cena musi być wyrażona w złotych polskich (PLN), z dokładnością nie większą niż dwa miejsca po przecinku.
4. Wykonawca poda w Formularzu Ofertowym stawkę podatku od towarów i usług (VAT) właściwą dla przedmiotu zamówienia, obowiązującą według stanu prawnego na dzień składania ofert.
5. Rozliczenie między Zamawiającym a Wykonawcą będą prowadzone w złotych polskich.
6. W przypadku rozbieżności pomiędzy ceną podaną cyfrowo a słownie jako wartość właściwa zostanie przyjęta cena podana słownie.

W terminie do 28 listopada 2025 r., wyznaczonym jako termin składania ofert zostały złożone dwie oferty: (1) BUDMAX - zaproponował za wykonanie zamówienia cenę brutto 266 044,73 zł.; (2) PUK - cena ofertowa brutto 298 800,00 zł.

Kwota jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia: 523 180,31 zł.

Izba ustaliła ponadto, że zamawiający powołując się na przepis art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał wykonawcę BUDMAX pismem z 1 grudnia 2025 r. o udzielenie wyjaśnień dotyczących oferowanej ceny, o ponad 30 % niższej w stosunku do wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, od ceny ustalonej przed wszczęciem postępowania o udzielenie niniejszego zamówienia publicznego.

Zamawiający zaznaczył, że wyjaśnienia oraz przedstawione dowody, tj. wszelkie dokumenty potwierdzające składane wyjaśnienia muszą być wyczerpujące i powinny odnosić się do wyliczenia ceny, w szczególności:

1. zarządzania procesem produkcji świadczonych usług lub metody budowy,
2. wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług lub związanych z realizacją robót budowlanych,
3. oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę,
4. zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r.
   o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie.

Odpowiadając na powyższe w piśmie z 3 grudnia 2025 r. wykonawca BUDMAX w pierwszej kolejności oświadczył, że cena oferty została skalkulowana w sposób rzetelny, prawidłowy oraz z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zasadami wiedzy technicznej oraz realiami rynkowymi, bez narażania wykonawcy na poniesienie strat finansowych. Oferowana cena uwzględnia wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia, w tym koszty pracy, sprzętu, materiałów, eksploatacji, nadzoru, a także zawiera zakładany, rzeczywisty zysk wykonawcy. Podkreślał, że zaoferowana cena nie jest wynikiem błędnych wyliczeń ani próbą zaniżenia kosztów kosztem jakości realizacji zamówienia, lecz efektem rzeczywistych możliwości organizacyjnych, kadrowych i technicznych, wynikających z doświadczenia, posiadanego zaplecza oraz racjonalnej polityki kosztowej firmy.

Dalej wskazywał, że posiada istotne doświadczenie w zakresie realizacji usług stanowiących przedmiot zamówienia. W szczególności w latach 2024 i 2025 realizował umowy dotyczące bieżącego utrzymania cmentarzy komunalnych, zlokalizowanych na terenie Pasłęka. Doświadczenie nabyte podczas realizacji tych umów w okresie ostatnich dwóch lat pozwoliło na dokładne poznanie specyfiki, zakresu oraz faktycznego nakładu prac niezbędnych do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia. Dzięki temu był w stanie rzetelnie oszacować koszty i zaproponować konkurencyjne ceny usług na rok 2026, adekwatne do rzeczywistych warunków realizacji.

Jako istotny czynnik wpływający na obniżenie kosztów realizacji zamówienia wymienił fakt, że dysponuje stałą, doświadczoną i odpowiednio przeszkoloną kadrą pracowniczą, która posiada praktyczne doświadczenie w realizacji tożsamych prac. Pracownicy ci mogą zostać w miarę potrzeb skierowani do realizacji przedmiotowego zamówienia, co oznacza, że nie będzie ponosił dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem nowych osób lub angażowaniem pracowników tymczasowych. Brak konieczności zwiększania zatrudnienia istotnie wpływa na obniżenie kosztów stałych realizacji zamówienia.

Ponadto, firma B.Ł. konsekwentnie się rozwija, a realizacja przedmiotowego zamówienia opiera się na zasobach, które wykonawca już posiada. Pracownicy wykonawcy mają nabyte doświadczenie w wykonywaniu prac objętych zamówieniem, co pozwala na ich sprawną, efektywną i terminową realizację, bez generowania zbędnych kosztów organizacyjnych. Dodatkowo oświadczył, że nie korzysta i nie zamierza korzystać z usług podwykonawców. Wszystkie prace objęte zamówieniem będą realizowane samodzielnie przez wykonawcę, przy wykorzystaniu własnej, doświadczonej i przeszkolonej kadry. Eliminuje to koszty marży podwykonawców oraz ryzyko wzrostu kosztów realizacji zadania. Nadzór nad realizacją prac sprawowany będzie bezpośrednio przez właściciela firmy, co dodatkowo ogranicza koszty administracyjne i zarządcze, a jednocześnie gwarantuje wysoką jakość wykonania usług oraz bieżącą kontrolę postępu i organizacji prac.

Wykonawca posiada pełne i niezbędne zaplecze sprzętowe do realizacji przedmiotu zamówienia. Do dyspozycji firmy pozostają m.in.: kosiarki samobieżne, traktory koszące, kosiarki spalinowe, kosy spalinowe, dmuchawy do liści, urządzenia do zbierania liści, zamiatarki, odśnieżarki, spalinowe nożyce, rozsiewacze do soli i piasku, samochody dostawcze, samochody skrzyniowe, kosiarki bijakowe, piły motorowe, pilarki akumulatorowe, piły łańcuchowe na wysięgniku, krawędziarki do trawników, frezarki do pni oraz samochód specjalistyczny z podnośnikiem (wysięgnikiem) do wycinki i pielęgnacji drzew. Wszelki sprzęt wykorzystywany do realizacji zamówienia stanowi własność wykonawcy i pozostaje wyłącznie do jego dyspozycji. Zaznaczył, że znaczna część posiadanego sprzętu została zakupiona w ciągu ostatnich dwóch lat i jest sprzętem nowym, objętym gwarancją producenta. W konsekwencji ewentualne naprawy lub przestoje sprzętowe nie będą generować istotnych kosztów po stronie wykonawcy. Nowoczesny i innowacyjny sprzęt pozwala ponadto na skrócenie czasu wykonywania poszczególnych prac oraz ograniczenie liczby roboczogodzin, co bezpośrednio przekłada się na obniżenie kosztów realizacji zamówienia. Wskazał również, że realizacja przedmiotu zamówienia odbywać się będzie w miejscowości, w której wykonawca posiada swoją siedzibę. Brak kosztów dojazdu na znaczne odległości, czy zaplecza logistycznego poza siedzibą firmy stanowi kolejny element obniżający koszty realizacji usług.

Zaoferowana cena ma charakter ryczałtowy i obowiązuje przez cały okres realizacji umowy, w tym również w miesiącach zimowych, tj. w grudniu, styczniu i lutym. W tym okresie zakres prac jest węższy i obejmuje głównie czynności związane z odśnieżaniem terenu cmentarza, parkingów i ciągów komunikacyjnych, co wiąże się z mniejszym nakładem pracy oraz mniejszym zużyciem sprzętu i paliwa. Sezonowość prac została uwzględniona w kalkulacji ceny, co pozwoliło na jej racjonalne i realne ukształtowanie. Wyliczenie zaoferowanej ceny zostało przez wykonawcę szczegółowo przeanalizowane, z uwzględnieniem wszystkich kosztów oraz potencjalnego ryzyka, w celu wyeliminowania możliwości poniesienia straty finansowej. Dodatkowo, dzięki wieloletniej współpracy z lokalnymi dostawcami i firmami, wykonawca korzysta z atrakcyjnych rabatów i upustów cenowych na materiały oraz

usługi serwisowe, co również zostało uwzględnione przy kalkulacji ceny ofertowej.

Reasumując stwierdził, że zaoferowana przez firmę B.Ł. cena, choć jest najniższa spośród złożonych ofert, nie ma charakteru ceny rażąco niskiej
w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Cena ta została ustalona
w sposób racjonalny, oparty na rzeczywistych możliwościach wykonawcy, i zapewnia osiągnięcie zakładanego zysku, przy jednoczesnym zagwarantowaniu pełnego, terminowego i należytego wykonania przedmiotu zamówienia, tak jak miało to miejsce w latach poprzednich.

Pismem z 16 grudnia 2025 r. zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty złożonej przez BUDMAX.

Z powyższą decyzją nie zgodził się odwołujący, składając w dniu 19 grudnia 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało
na uwzględnienie.

Na wstępie Izba przywoła treść przepisów, które mają znaczenie dla rozpoznania
w przedmiotowej sprawie.

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

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Stosownie do art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Z kolei art. 224 ust. 6 ustawy Pzp wskazuje, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Przepis art. 223 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści.

Z kolei w myśl art. 239 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontradyktoryjnym - strony i uczestnicy postępowania odwoławczego obowiązani
są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Ciężar dowodu, zgodnie z art. 6 kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp spoczywa na osobie, która z danego faktu wywodzi skutki prawne. Ciężar dowodu rozumieć należy z jednej strony jako obarczenie strony procesu obowiązkiem przekonania sądu (w tym przypadku Krajowej Izby Odwoławczej), na podstawie wskazanych dowodów, o słuszności swoich twierdzeń, a z drugiej konsekwencjami zaniechania realizacji tego obowiązku, lub jego nieskuteczności, zaś tą konsekwencją jest zazwyczaj niekorzystny dla strony wynik postępowania.

Z art. 537 ustawy 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.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że warunkiem wykazania niezgodności z ustawą zachowania zamawiającego w odniesieniu do zarzutów odwołania, jest wykazanie przez odwołującego, zgodnie z ciężarem dowodzenia wynikającym z zasad ogólnych, także z uwzględnieniem art. 537 pkt 1 ustawy Pzp istnienia rażąco niskiej ceny w zakresie, czy to w odniesieniu ceny całkowitej zaoferowanej przez przystępującego, czy też nierealności, nierynkowości elementów składowych ceny, które wpływają na cenę ofertową powodując, że jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub powinna budzić wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania

zamówienia w tym zakresie.

Mając na uwadze opisane wyżej reguły dowodowe Izba stwierdziła, że odwołujący nie wykazał w toku postępowania odwoławczego zasadności podniesionych zarzutów i z tego powodu odwołanie podlegało oddaleniu.

Izba zgadza się z odwołującym co do tego, że to na wykonawcy wezwanym spoczywa obowiązek złożenia rzetelnych, wyczerpujących wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny ofertowej, a niewywiązanie się z tego obowiązku powinno skutkować odrzuceniem oferty. Tym niemniej ocena złożonych wyjaśnień zawsze odbywać się musi z uwzględnieniem specyfiki konkretnego zamówienia, jego stopnia skomplikowania, czynników cenotwórczych mających zasadniczy wpływ na koszty realizacji zadania, jak też sytuacji panującej na danym rynku. Dodatkowo, zamawiający oceniając składane wyjaśnienia każdorazowo musi brać pod uwagę treść pytania, które skierował do wykonawcy, a ich oceny dokonywać przez pryzmat zagadnień, które poruszył w piśmie, w którym wzywał oferenta do wyjaśnienia ceny ofertowej.

W tym kontekście zarzuty odwołującego, że przystępujący złożył wyjaśnienia ogólne, gołosłowne, które nie uzasadniają w sposób precyzyjny podstawy i okoliczności ustalenia ceny należy uznać za bezpodstawne. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że treść wezwania skierowana do tego wykonawcy (pismo z 1 grudnia 2025 r.) wskazuje raczej na fakt konieczności formalnego wypełnienia przez zamawiającego obowiązku, wynikającego z treści przepisu art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, niż faktycznych wątpliwości co do możliwości wykonania tego zamówienia za zaoferowaną cenę. Treść pisma wskazuje bowiem, że zamawiający wzywa wykonawcę do złożenia wyjaśnień z tej przyczyny, że zaoferowana w postępowaniu cena (jako całość) jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Przy czym zamawiający prosząc o złożenie wyjaśnień wskazuje jedynie w sposób ogólny, że wyjaśnienia powinny dotyczyć tych kwestii, które wymienił ustawodawca w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp.

Z kolei przystępujący, odpowiadając na tak ogólne wezwanie, uczynił zadość określonym wymaganiom, opisując i wymieniając te okoliczności i czynniki, które w jego ocenie miały wpływ na kalkulację ceny za wykonanie tego zamówienia, jak też przedstawił szczegółowe wyliczenia w zakresie ceny ofertowej, gdyż za takie należy uznać szczegółowy kosztorys. Powyższe umożliwiło zamawiającemu dokonanie kompleksowej oceny w zakresie możliwości zrealizowania zamówienia przez tego wykonawcę. Zestawiając bowiem treść złożonych wyjaśnień z podaniem cen jednostkowych za poszczególne prace, które będą wykonywane w ramach zamówienia, był w stanie ocenić czy za podaną cenę wykonanie tych prac jest możliwe.

Powyższe, szczegółowe dane posłużyły następnie odwołującemu do sformułowania zarzutów co do tego, że kosztorys ten opierać ma się na nierynkowych stawkach, pomija obligatoryjne koszty, wykazuje w wielu pozycjach wewnętrzne sprzeczności, część kosztów została pominięta, część zaniżona, w końcu też że zamawiający zaniechał merytorycznej oceny tego kosztorysu a jedynie stwierdzając fakt jego złożenia, uznał, że wyjaśnienia zostały przedstawione.

Izba z takim stanowiskiem się nie zgadza, wskazując na poniższą argumentację.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć jaki był cel wprowadzenia regulacji
w zakresie, w jakim ustawodawca przewidział możliwość czy też w niektórych przypadkach obowiązek żądania od oferenta wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny, a mianowicie uniknięcie powierzenia realizacji zamówienia podmiotowi, który nie udźwignie zobowiązania, oraz zapobieżenie praktykom dumpingowym. Jak z kolei wskazała Krajowa Izba Odwoławcza
w wyroku z 11 lutego 2025 r. (sygn. KIO 76/25), rażąco niska cena to taka, która nie pozwala na wypracowanie zysku i prowadzi do realizacji kontraktu poniżej kosztów własnych. Przy czym, w ocenie Izby, przede wszystkim mówić o cenie, należy odnosić ją do kwoty jaką zaoferował wykonawca w swojej ofercie, za którą jak twierdzi jest zdolny dane zamówienie zrealizować.

Nie sposób w tym przypadku nie dostrzec, że oferowana w tym postępowaniu przez odwołującego cena za realizację zamówienia wynosi 298 800,00 zł. brutto, z kolei przystępujący zaproponował cenę 266 044,73 zł. Nie jest to zatem różnica tego rodzaju,
że może budzić wątpliwości co do realności zaproponowanej przez przystępującego ceny.

Również argumentacja odwołującego, który wskazywał w odwołaniu na fakt,
że przystępujący systematycznie obniża swoją cenę ofertową, nie zasługuje na uwzględnienie. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że każdy wykonawca kształtuje swoją cenę ofertową biorąc pod uwagę szereg różnych czynników i okoliczności, w tym także to, że jak wskazywał przystępujący w swoich wyjaśnieniach realizował już wcześniej usługi na rzecz zamawiającego i znane mu są zarówno warunki ich świadczenia, jak też potencjalne ryzyka
z tym związane. Ponadto odwołujący zdaje się pomijać, że na wysokość kalkulacji mają wpływ również koszty, jakie wiążą się z wykonaniem danych prac, jak np. koszty pracy, ceny nośników energii, materiałów etc., które to ceny również mogą ulegać zmianie (także niektóre obniżeniu) na przestrzeni lat.

Ponadto, jak zauważył zamawiający również oferty odwołującego z ubiegłych lat mają tendencję spadkową, w znacznie wyższym stopniu w porównaniu do ofert przystępującego, co zaprezentował szczegółowo w tabeli zamieszczonej w piśmie procesowym (Odpowiedź
na odwołanie). I tak, z analizy tej wynika, że aktualna oferta cenowa odwołującego, w stosunku do oferty składanej na rok 2025 jest niższa o 5,68 % (o kwotę 17 983,15 zł.), natomiast aktualna oferta przystępującego w stosunku do oferty składanej na rok 2025 uległa obniżeniu zaledwie o 1,19% (o kwotę 3.217,36 zł.). Tendencja spadkowa jest zatem widoczna w obu przypadkach, przy czym tendencja ta (w odróżnieniu od odwołującego) jest wręcz znikoma
w odniesieniu do przystępującego (dowody: protokoły z otwarcia ofert z dnia z dnia 17 stycznia 2023 r., 14 grudnia 2023 r. i z 29 listopada 2024 r. i 28 listopada 2025 r.). Tym samym jeśli powyższa argumentacja miała posłużyć odwołującemu jako dowód na to, że to przystępujący stale obniża cenę ofertową, dążąc do wyeliminowania konkurencji na danym rynku, to powyższe wobec danych przekazanych przez zamawiającego, należy uznać za twierdzenia bezpodstawne.

Także nietrafiona całkowicie jest argumentacja, którą odwołujący powielał na rozprawie, składając dowody w postaci Informacji z otwarcia ofert w różnych postępowaniach, prowadzonych przez zamawiającego wskazując, że w przedmiotowym przetargu,
w odróżnieniu od innych postępowań, cena oferty przystępującego znacząco odbiega od tej wartości, którą zamawiający przeznaczył na realizację zadania. Powyższy, jak stwierdził odwołujący, brak spójności w podejściu do kalkulacji ceny, ma być dowodem na zaniżenie ceny ofertowej w tym postępowaniu. Izba ponownie zwraca uwagę, że wykonawca kalkulując swoją ofertę bierze pod uwagę szereg różnych czynników, w tym okoliczności jemu właściwych, które wpływają na decyzję co do sposobu wyliczenia ceny ofertowej. Jeśli zamawiający stwierdzi, że możliwa jest realizacja zamówienia za daną cenę, nie sposób kalkulacji tak sporządzonej zakwestionować.

W tym przypadku zamawiający dokonał weryfikacji ceny oferty przystępującego,
na co dowodem jest znajdująca się w aktach sprawy analiza sporządzona przez kosztorysanta budowlanego Krzysztofa Litkowskiego, odpowiedzialnego za oszacowanie wartość zamówienia na potrzeby niniejszego postępowania (sporządzona 22 grudnia 2025 r.) który
po zapoznaniu się z kosztorysem przystępującego, złożonym na etapie postępowania wyjaśniającego stwierdził m.in.: „można uznać, że pomimo zaistnienia znacznie niższych cen ofertowych niektórych pozycji od wyceny kosztorysu inwestorskiego doświadczony wykonawca dysponujący wykwalifikowanym personelem, profesjonalnymi narzędziami
i niezbędnym zapleczem technicznym przy umiejętnej organizacji pracy jest w stanie wykonać określone czynności, uzyskując przy tym korzystny dla siebie wynik finansowy”.

Odnosi się ponadto do przyczyn, jakie mogły powodować rozbieżności pomiędzy kosztorysem inwestorskim a kalkulacją przygotowaną przez przystępującego stwierdzając,
że „Zakres robót dla poszczególnych pozycji przedmiaru określono w oparciu o powszechnie dostępne Katalogi Nakładów Rzeczowych. Niestety większość KNRów opisujących roboty związane z utrzymaniem terenów zielonych zostało wydanych przeszło 30 lat temu np. Katalog Nakładów rzeczowych 2.21 Tereny zieleni wyd. przez Miastoprojekt - ostatnie wydanie wrzesień 1996 r.”. Powyższe wyjaśnienie jest wiarygodne i wyjaśnia rozbieżności występujące pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a ceną oferowaną w postępowaniu i to zarówno przez przystępującego, jak i odwołującego.

Odwołujący podważał także prawidłowość kalkulacji ceny przystępującego, wskazując na kilka pozycji kosztorysowych, zarzucając rażące zaniżenie cen w tych pozycjach. Izba
i w tym zakresie nie dopatrzyła się zasadności stawianych zarzutów. W pierwszej kolejności należy wskazać na przywołaną wcześniej argumentację, że oceniając czy w danym postępowaniu mamy do czynienia z ceną rażąco niską, należy cenę tę odnieść do całości świadczenia wykonawcy. W tym przypadku odwołujący wskazywał na kilka, wybranych przez niego cen jednostkowych, nie precyzując w jaki sposób wartość tych pozycji wpływa na brak możliwości realizacji zamówienia za kwotę podaną w ofercie. Bez takiego odniesienia trudno jest stwierdzić, że mamy do czynienia z istotną składową ceny, która to wpływa na realizację całości prac objętych danym zamówieniem i, że zaniżenie danej pozycji w sposób rażący wpływa na cenę w taki sposób, że nie jest możliwe wykonanie zamówienia za podaną wartość.

Odwołujący nie podjął też, w ocenie Izby, nawet próby wykazania, że za podane ceny składowe nie jest możliwa realizacja takiego zakresu prac, który opisał zamawiający w danej pozycji przedmiaru robót. Odwołujący odnosi się w swojej argumentacji do cen oferowanych przez przystępującego w innych postępowaniach twierdząc przy tym, że „tak drastyczne różnice w wycenie robót tożsamych” dowodzą zaniżeniu ceny. Przy czym odwołujący sam,
w odniesieniu do niektórych pozycji przyznaje, że zakresy prac do których referuje były różne od tych, będących przedmiotem tego zamówienia. Taka argumentacja i zarzuty tak sformułowane, nie mogą stanowić podstawy do uznania, że zaoferowane w kosztorysie stawki nie uwzględniają rzeczywistych kosztów związanych z realizacją tego zakresu robót.

Mając na uwadze powyższe, Izba doszła do przekonania, że decyzja zamawiającego o wyborze, jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty przystępującego była trafna, zgodna z przepisami ustawy Pzp, brak jest bowiem obiektywnych przesłanek, które podawałyby w wątpliwość możliwość wykonania przez przystępującego przedmiotowego zamówienia publicznego.

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

Przewodnicząca: ……