



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ4.440.87.2024.ŁP

KU/87/24/DKZP

Warszawa, dnia 31.01.2025 r.

Informacja o wyniku kontroli uprzedniej z wyłączeniem części 1, 2, 5, 7, 32, 34 postępowania

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:

Powiat Lubelski reprezentowany przez Zarząd
Powiatu w Lublinie
ul. Spokojna 9
20-074 Lublin
działający na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy Pzp
w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz:
Powiatu Bialskiego, Powiatu Biłgorajskiego,
Powiatu Chełmskiego, Powiatu
Hrubieszowskiego, Powiatu Janowskiego,
Powiatu Krasnostawskiego, Powiatu
Kraśnickiego, Powiatu Lubartowskiego, Powiatu
Łukowskiego, Powiatu Opolskiego, Powiatu
Parczewskiego, Powiatu Puławskiego, Powiatu
Radzyńskiego, Powiatu Ryckiego, Powiatu
Świdnickiego, Powiatu Tomaszowskiego,
Powiatu Włodawskiego, Powiatu Zamojskiego,
Miasto Chełm, Gmina Lublin

Rodzaj zamówienia:

usługi

Rodzaj procedury:

klasyczna

Przedmiot zamówienia:

Utworzenie oraz modernizacja cyfrowych baz
danych: EGiB, BDOT500, GESUT dla potrzeb
realizacji projektu „e-Geodezja II - uzupełnienie
cyfrowego zasobu geodezyjnego województwa
lubelskiego” – etap I”

Tryb postępowania:	przetarg nieograniczony (procedura, o której mowa w art. 139 ust. 1 ustawy Pzp)
Data wszczęcia postępowania:	12.04.2024 r.
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	2024/S 074-220498
Wartość zamówienia:	85 336 736,40 zł (tj. 18 403 039,92 euro) – łączna wartość postępowania, w tym: 71 113 947,00 (tj. 15 335 866,60 euro) – wartość zamówienia podstawowego, 14 222 789,40 zł (tj. 3 067 173,32 euro) – wartość zamówień, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp;
Środki UE:	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli uprzedniej przedmiotowego postępowania na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „*ustawą Pzp*”, w związku z art. 613 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 616 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp informuje o stwierdzeniu naruszenia:

1. art. 253 ust. 1 ustawy Pzp poprzez poinformowanie wykonawców o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone, przed poinformowaniem o wyborze oferty najkorzystniejszej,
2. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia ofert wykonawców: Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30, Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17, GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17, GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18 i uznanie wyjaśnień złożonych przez tych wykonawców, w zakresie rażąco niskiej ceny, za wystarczające.

Uzasadnienie

1. Zamawiający w dniu 10.07.2024 r. poinformował wykonawców o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone wraz z uzasadnieniem. Następnie zamawiający dalej prowadził procedurę badania i

oceny pozostałych ofert. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze ofert najkorzystniejszych w dniu 19.08.2024 r.

Zgodnie z treścią art. 253 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone, podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zamawiający w wyjaśnieniach z dnia 08.11.2024 r. wskazał, że „poinformował Wykonawców o Wykonawcach, których oferta została odrzucona przed wyborem oferty najkorzystniejszej, czyli inaczej niż stanowi dyspozycja art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy (...), ze względu na dynamikę postępowania, sytuację gospodarczą na rynku Wykonawców prac geologicznych oraz możliwie jak najsprawniejsze przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego.

Niniejsze postępowanie składa się z 41 części, złożono 48 ofert (w przeliczeniu na każdą część Wykonawcy złożyli 354 oferty). Zamawiający miał świadomość, że przy tak dużej ilości ofert, zarówno badanie jak i ocena ofertą będą czynnościami niezwykle czasochłonnymi. W związku z powyższym zdecydował o poinformowaniu Wykonawców o ofertach odrzuconych po etapie badania ofert, aby:

- 1) Wykonawca, którego oferta została odrzucona, miał ewentualnie możliwość zakwestionowania tej czynności wcześniej, a tym samym doprowadzenia do sytuacji, w której jego oferta mogłaby być brana pod uwagę przy wyborze najkorzystniejszej oferty,
- 2) Wykonawca, który nie zakwestionowałby czynności odrzucenia oferty, miałby możliwość złożenia oferty w innych postępowaniach przetargowych. Obecnie część Wykonawców świadczących usługi z zakresu geodezji boryka się z dużymi trudnościami organizacyjnymi i finansowymi w swojej działalności”.

Z powyższego wynika, że zamawiający miał świadomość, iż postępuje odmiennie niż nakazuje norma zawarta w art. 253 ust. 1 ustawy Pzp, ale zdecydował się na takie działanie ze względu na korzyści procesowe i czasowe, które oczekiwał, że osiągnie poprzez działanie odmierne niż wskazane w ustawie Pzp.

Tym samym należy uznać, że zamawiający poprzez poinformowanie wykonawców o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone, przed poinformowaniem o wyborze oferty najkorzystniejszej, naruszył dyspozycję art. 253 ust. 1 ustawy Pzp, która wprost nakazuje poinformowanie wykonawców niezwłocznie po wyborze ofert najkorzystniejszych o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone.

Powyższe naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

2. Zamawiający pismem z dnia 06.06.2024 r., działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał wykonawcę:

- Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali do udzielenia wyjaśnień w zakresie części: 30;

- Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
- GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
- GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18, 30 i 31;
- w celu wyjaśnienia czy złożona oferta zawiera rażąco niską cenę. Zamawiający wyznaczył dzień 13.06.2024 r. jako termin na udzielenie wyjaśnień. Zamawiający w piśmie wskazał, że „Zarząd Powiatu w Lublinie, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.), w związku z przedłożeniem w postępowaniu pn. *Utworzenie oraz modernizacja cyfrowych baz danych: EGIB, BDOT500, GESUT dla potrzeb realizacji projektu „e-Geodezja II – uzupełnienie cyfrowego zasobu geodezyjnego województwa lubelskiego” – etap I, oferty w części (...), której cena jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, uprzejmie proszę o udzielenie szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenie dowodów oraz kalkulacji poszczególnych elementów dotyczących Państwa oferty mających wpływ na wysokość ceny zaproponowanej do realizacji (...) części ww. zamówienia.*

W związku z powyższym proszę o wyjaśnienie:

1) czy cena oferty uwzględnia wszystkie wymogi specyfikacji warunków zamówienia,

2) czy przedstawiona kwota została oparta na rzetelnych kalkulacjach uwzględniających:

- *koszty uzyskania niezbędnych materiałów (w tym koszty transportu i koszty delegacji pracowników),*
- *koszty pracy personelu (zgodność 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 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie),*
- *zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.*

3) czy złożona oferta cenowa uwzględnia wszystkie wymogi obowiązujących w dziedzinie geodezji i kartografii przepisów w zakresie tworzenia ww. baz danych (koszty niezbędnych prac terenowych, zawiadamiania właścicieli o przewidywanych czynnościach ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, pomiaru bezpośredniego punktów granicznych oznaczonych w sposób umożliwiający ich pomiar i innych obiektów ewidencji gruntów i budynków itd.).

Powyższe wyjaśnienia są niezbędne do ustalenia przez Zamawiającego, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i czy jest możliwe jego wykonanie zgodnie z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia.”

Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali.

Wykonawca Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w dniu 13.06.2024 r. złożył wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny w zakresie części 30. Wykonawca wskazał, że „W odpowiedzi na Państwa pismo z 6 czerwca 2024r, dotyczące postępowania pn. „utworzenie oraz modernizacja

cyfrowych baz danych: EGiB, BDOT500, GESUT dla potrzeb realizacji projektu e-Geodezja II-uzupełnienie cyfrowego zasobu geodezyjnego województwa lubelskiego – etap I – wyjaśniam:

1. Kalkulując cenę naszej oferty uwzględniliśmy wszystkie wymogi specyfikacji warunków zamówienia.

2. Kwota naszej oferty została oparta na rzetelnych kalkulacjach, uwzględniających:

a/ koszty transportu: 65 wyjazdów x 130zł za paliwo 8.450 zł

- koszty delegacji pracowników (50 dni x 2 osoby x (100zł nocleg+45 zł dieta).....14.500 zł

b/ koszt pracy personelu oraz osób udostępniających zasoby:

- praca klasyfikatora (udostępnia zasoby).....19.000 zł

- osoba pracująca przy tworzeniu i aktualizacji baz (udostępnia zasoby).....34.000 zł

- praca personelu: (3100 godz. x 1 osoba x 28.10zł).....87.110 zł

- praca personelu: (3100 godz. x 1 osoba x 28,10zł)87.110 zł

c/ nasza oferta została skalkulowana w zgodności z przepisami dotyczącymi prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu realizacji zamówienia.

3. Nasza oferta cenowa uwzględnia wszystkie wymogi, obowiązujących w dziedzinie geodezji i kartografii, przepisów w zakresie tworzenia przedmiotowych baz danych:

- zawiadomienia właścicieli gruntów (ok. 940 osób x 11,60zł) 10.904 zł

- prace terenowe, oznaczenie i pomiar punktów granicznych (paliki), pomiar budynków i obiektów przynależnych.. 11.200zł

Razem koszty: 272.274 zł.

W naszej opinii, popartej wieloletnim doświadczeniem w wykonywaniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków, cena usługi proponowana przez nas oparta jest na rzetelnej wycenie. Cena przez nas proponowana zapewnia wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia”.

Zamawiający pismem z dnia 19.06.2024 r., działając na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał wykonawcę Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali do udzielenia dodatkowych wyjaśnień m.in. w następujący sposób „W złożonej przez Państwa ofercie kwota przeznaczona na realizację cz. 30 zamówienia wynosi 494 000 zł, przedstawiona w wyjaśnieniach kalkulacja zawiera wyliczenia kosztów realizacji zamówienia na kwotę 272 274 zł. Prosimy o wyjaśnienie zaistniałych rozbieżności”. Zamawiający wyznaczył dzień 21.06.2024 r. jako termin na udzielenie wyjaśnień.

Wykonawca Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w dniu 21.06.2024 r. złożył wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny w zakresie części 30. Wykonawca wskazał, że „W odpowiedzi na Państwa pismo z 19 czerwca 2024 r., dotyczące postępowania pn. „utworzenie oraz modernizacja cyfrowych baz danych: EGiB, BDOT500, GESUT dla potrzeb realizacji projektu e-Geodezja II-uzupełnienie cyfrowego zasobu geodezyjnego województwa lubelskiego – etap I – wyjaśniam, że nasze pismo z 13 czerwca 2024 roku zawiera m.in. kalkulacje kosztów związanych z wykonaniem zlecenia. Poniżej przedstawiam rozliczenie pozostałej kwoty:

Nasza oferta opiewa na kwotę..... 494 000 złotych

skalkulowane koszty	272 274 złote
zawarty w kwocie oferty VAT	92 374 złote
pozostaje do opodatkowania po odliczeniu kosztów i VAT	129 352 złote
12% podatku dochodowego (rozłożone na dwa lata)	15 522 złote
9% składka zdrowotna	11 642 złote
pozostaje zysk firmy	102 188 złotych”.

Zamawiający w dniu 19.08.2023 r. poinformował, że w zakresie części 30 wybrał jako najkorzystniejszą ofertę złożoną przez wykonawcę Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali z ceną wynoszącą 494 000,00zł brutto.

Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz.

W Wykonawca Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w dniu 11.06.2024 r. złożył wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny w zakresie części 14 i 17. Wykonawca wskazał m.in., że „*Etapy prac wraz z wykonaniem harmonizacji z pozostałymi rejestrami i ewidencjami, funkcjonującymi na obszarze powiatu:*

- *dokonanie analizy materiałów PZGiK, protokołów narad koordynacyjnych oraz innych dokumentów przedstawiających usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia,*
- *przetworzenie danych i informacji zawartych w materiałach PZGiK do postaci zgodnej z modelami pojęciowymi baz GESUT oraz BDOT500,*
- *analiza danych zawartych w operatach technicznych,*
- *przeliczenie rzędnych wysokościowych,*
- *utworzenie roboczych baz danych zgodnie z modelami pojęciowymi,*
- *wprowadzenie danych z operatów,*
- *harmonizacja roboczych baz GESUT oraz BDOT500 z bazą EGiB,*
- *redakcja kartograficzna elementów mapy zasadniczej w uzgodnionej skali,*
- *weryfikacja poprawności wprowadzonych danych,*
- *uzupełnienie baz o operaty przyjęte do zasobu w trakcie wykonywania prac,*
- *przygotowanie plików wsadowych,*
- *skompletowanie operatów technicznych,*
- *wdrożenie i wprowadzenie do systemu teleinformatycznego Starostwa utworzonej bazy danych BDOT500 i GESUT.*

Na podstawie naszego doświadczenia – między innymi na obszarze powiatu żagańskiego (Tworzenia i aktualizacji bazy BDOT500 dla miasta Małomice oraz Tworzenia bazy GESUT i BDOT500 dla obrębu Konin Żagański) jesteśmy w stanie oszacować potencjalną ilość godzin potrzebnych na zrealizowanie poszczególnych etapów prac.

(...)

Koszt jednej godziny przy zatrudnieniu na umowę o pracę to ok. 31 zł co daje kwotę 62 992,00 zł.

Przyjmujemy również ewentualność poniesienia dodatkowych kosztów związanych z obsługą zamówienia, takich jak np. poprawa ewentualnych błędów, zakładając przybliżony koszt takich prac wynoszący 10 000 zł.

Po analizie kosztów pracy potwierdzamy gotowość do realizacji prac za podaną w formularzu cenę dla części 14 – 117 000,00 zł brutto oraz dla części 17 – 114 000,00 zł brutto, dzięki czynnikom oszczędnościowym, którymi są m.in.:

- oprogramowanie do opracowania danych (program TurboMAP v 10.0) kompatybilne z systemem teleinformatycznym w Starostwie Powiatowym w Kraśniku do prowadzenia baz BDOT500 oraz GESUT,
- doświadczenie zebrane podczas wykonywanych podobnych prac (m.in. dla Starostwa Powiatowego w Żaganiu, Starostwa Powiatowego w Wołowie, Starostwa Powiatowego w Tarnowie, Starostwa Powiatowego w Chrzanowie) pozwalające na szybką organizację zadań do wykonania oraz usprawnienie prac,
- nowoczesny sprzęt informatyczny wspomagający obsługę dużych plików przetwarzanych danych”.

Dodatkowo wykonawca złożył dwie tabelki zawierające uproszczone kalkulacje.

GEOTACH Piotr Wiśniewski.

Wykonawca GEOTACH Piotr Wiśniewski w dniu 13.06.2024 r. złożył wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny w zakresie części 16 i 17. Wykonawca wskazał m.in., że „W nawiązaniu do pisma z dnia 06 czerwca 2024 roku, pragnę poinformować o składnikach, które wpłynęły na cenę przedstawioną w ofercie na wykonanie przedmiotowego zamówienia.

Moja oferta na wykonanie przedmiotowych prac geodezyjno-kartograficznych wynosi:

- dla części nr 16 – 169 494 zł brutto, tj. 137 800 zł netto + 23 % podatku VAT;
- dla części nr 17 – 188 682 zł brutto, tj. 153 400 zł netto + 23 % podatku VAT;

W pierwszej kolejności, pragnę poinformować, że podawana kwota za jeden roboczodzień wynosi około 300 zł, gdzie koszt jednej roboczogodziny wynosi 37,50 zł (około 6000 zł kosztów pracodawcy/160 godzin w miesiącu), dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę i obejmuje wynagrodzenie dla pracownika w kwocie około 5000 zł brutto miesięcznie, gdzie składki ZUS wynoszą 1073,81 zł (po stronie pracownika) i 1024,00 zł (po stronie pracodawcy) a zaliczka na podatek wynosi 188 zł. Koszt 31,25 zł za jedną roboczogodzinę rozdzielony na poszczególne czynniki wynosi: 20,35 zł - kwota netto oraz 10,90 zł – składki ZUS.

W nawiązaniu do Państwa pisma, poniżej przedstawiam wszystkie czynniki, które wpłynęły na wysokość zaproponowanej ceny ofertowej, z uwzględnieniem poszczególnych etapów prac zawartych w opisie przedmiotu zamówienia.

I. Pozyskanie danych dotyczących przedmiotu zamówienia oraz jego realizacja:

1. Prace przygotowawcze – 1 tydzień roboczy – praca dla dwóch pracowników, tj. kwota 3000 zł kosztów – kwota ta sama dla części nr 16 i nr 17;

2. Analiza operatów archiwalnych w celu założenia bazy BDOT500 i GESUT, utworzenie tych baz na podstawie elementów z mapy PODGiK oraz wektoryzacji – praca dla dwóch pracowników przez okres około 1 miesiąca – co daje kwotę około 12 000 zł kosztów – kwota ta sama dla części nr 16 i nr 17;

3. Utworzenie bazy danych BDOT500 i GESUT zgodnych z modelem pojęciowym danych, określonych w rozporządzeniach w sprawie powiatowej bazy GESUT oraz w sprawie bazy danych obiektów topograficznych – BDOT500 – praca dla trzech pracowników przez okres 5 miesięcy dla części nr 16, co daje kwotę około 90 000 zł kosztów;

– praca dla trzech pracowników przez okres 6 miesięcy dla części nr 17, co daje kwotę około 108 000 zł kosztów;

4. Łączna kwota na prace związane ze zrealizowaniem przedmiotu umowy wynoszą:

- dla części nr 16 - około 105 000 zł kosztów,

- dla części nr 17 - około 123 000 zł kosztów,

5. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę koszty związane z pobraniem materiałów, wizytą w PODGiK, kosztami kontroli wewnętrznej oraz inne niezaplanowane i nie dające się przewidzieć w momencie wyceny koszty – około 10 000 zł – dla obydwóch części.

II. Koszty związane z prowadzeniem działalności firmy wynoszą około 9 000 zł przez cały okres trwania umowy z Zamawiającym, uwzględniając fakt, że wykonywane zamówienie nie jest jedyną pracą wykonywaną przez moją firmę, więc w/w koszty nie mogą zostać podane w oderwaniu od innych umów, które wykonujemy w tym samym czasie, co realizacja przedmiotowego zamówienia.

Dodatkowo koszty pracownicze zostały podane w punkcie nr I z uwzględnieniem kosztów podmiotu udostępniającego zasoby. Dodatkowo moja firma dysponuje aktualnym oprogramowaniem, który jest identyczny z oprogramowaniem wykorzystywanym w Państwa Urzędzie – tj. oprogramowaniem firmy GEOMATYKA-KRAKÓW s.c.

III. Planowany zysk został oszacowany na kwotę około 5 000 zł z uwzględnieniem kosztów niemożliwych do przewidzenia przed podpisaniem umowy.

Reasumując, uwzględniając powyższe koszty, koszty podatku VAT, podatku dochodowego, kosztów składki zdrowotnej, kosztów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przewidziany zysk oraz bufor bezpieczeństwa dla nieprzewidzianych wydatków, uważam że przedstawiona przeze mnie oferta dla poszczególnych zadań nie zawiera rażąco niskiej ceny”.

GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz.

Wykonawca GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w dniu 13.06.2024 r. złożył wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny w zakresie części 18. Wykonawca nie złożył wyjaśnień w części 30 i 31. Wykonawca wskazał, że „Wykonawca wykona część czynności w oparciu o samodzielną ich realizację przez samego właściciela. Wiesław Szymkiewicz posiada uprawnienia, wiedzę i doświadczenie do ich osobistego wykonania czynności, w wyniku czego nie będą miały zastosowanie przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia, a jedynie opłaty z tytułu stałych składek na ubezpieczenie społeczne. Przedsiębiorcy nie dotyczą również przepisy regulujące czas pracy. Ponosi on miesięcznie opłaty z tytułu składek ZUS w wysokości 2 000,00 zł Dodatkowo do wykonania przedmiotu zamówienia,

wykonawca przewidział powierzenie wykonywania czynności przez 8 pracowników, zatrudnianych na podstawie umów o pracę i to nie w ramach całego procesu, lecz na poszczególnych jego etapach - ETAP I, ETAP III, niezbędny czas na realizację prac w ramach etapów I i III to 15 miesięcy co przy średnim wynagrodzeniu dla pracownika 8 000,00 zł daje wartość 960 000,00 zł, Dodatkowo koszty przewidziane na realizację prac terenowych, zawiadomień właścicieli o przewidywanych czynnościach ustalenia granic i innych niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia szacuję na kwotę 400 000,00 zł .

Powyższe okoliczności są wystarczające do przyjęcia, że wartość przyjęta do ustalenia ceny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, które ustalone zostały na podstawie przepisów ustawy z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Wykonawca respektuje zasady wynagradzania za pracę, przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Potwierdzają do poglądy doktryny i orzecznictwa. W wyroku KIO z 10.08.2018 r., KIO 1453/18, LEX nr 2567877 Izba nie podzieliła w nim argumentacji odwołującego w zakresie każdorazowego obowiązku przedkładania dowodów na okoliczność kosztów pracy, w szczególności oczekiwania załączania do wyjaśnień umów o pracę. Jej zdaniem nie sposób z góry przesądzić, czy w okolicznościach konkretnej sprawy konieczne było przedstawianie wraz z wyjaśnieniami stosownych dowodów, czy też wystarczające było tylko wskazanie i powołanie określonych informacji. W ocenie Izby, jeżeli zamawiający nie sprecyzuje wezwania, wykonawca w ramach składanych wyjaśnień powinien przedkładać jedynie takie dowody, które jego zdaniem uzasadniają przyjętą wycenę przedmiotu zamówienia. Jeżeli złożone wyjaśnienia rozwieją wątpliwości zamawiającego, a szczegółowa kalkulacja przedstawia realne stawki rynkowe kosztów pracy czy też wynagrodzenia, wykonawca nie ma obowiązku przedłożenia konkretnych umów o pracę. Przepis nie ingeruje w podstawy zatrudniania osób przez wykonawców ubiegających się o zamówienie. Wyjaśniając dodatkowo należy stwierdzić, że na obniżenie ceny mają również wpływ wprowadzone nowe technologie. Wykonawca wykona przedmiot umowy przy wykorzystaniu pomiarów fotogrametrycznych, zastosowanie nowoczesnego sprzętu i oprogramowania geodezyjnego (GPS z IMU, tachimetry robotyczne), które obniża koszty realizacji oraz zmniejsza czas wykonania prac terenowych. U wykonawcy są również wdrożone autorskie oprogramowania, w zakresie opracowania zawiadomień o czynnościach ustalenia granic jak i przygotowanie protokołów ustalenia granic które znacznie przyspieszają realizację prac i obniżają koszty, dodatkowo w zakresie badania stanów prawnych nieruchomości wykonawca dysponuje oprogramowaniem które w sposób automatyczny wykonuje porównanie danych zawartych w bazach PODGiK z danymi zawartymi w EKW.”

Prezes Urzędu pismem z dnia 03.10.2024 r. wezwał zamawiającego do „udzielenie wyjaśnień na jakiej podstawie zamawiający uznał za wystarczające wyjaśnienia dotyczące badania rażąco niskiej ceny w niżej wymienionych częściach, w sytuacji, gdy:

14) ustalona przez wykonawcę Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz stanowi 19,72% wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług;

17) ustalona przez wykonawcę Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz cena ofertowa stanowi 29,76% wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług;
30) ustalona przez wykonawcę Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali cena ofertowa stanowi 50,9% wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług”.

Zamawiający pismem z dnia 09.10.2024 r. wskazał, że „Zarząd Powiatu w Lublinie uprzejmie wyjaśnia, że podstawą uznania za wystarczające wyjaśnień Wykonawców dotyczących badania rażąco niskich cen są przedłożone kalkulacje cenowe poszczególnych elementów a punktem odniesienia jest przedmiot zamówienia dla poszczególnych części. Należy zaznaczyć, że realizowane prace pomimo, iż z pozoru dotyczą podobnych do wykonania czynności (końcowe opracowanie stosownych baz danych spełniających model pojęciowy opisany szczegółowo w obowiązujących przepisach), to każdorazowo dotyczą innego stanu faktycznego wynikającego z treści dostępnych dokumentów archiwalnych oraz specyfiki prowadzenia zasobu geodezyjnego w danym powiecie. Dla niniejszego postępowania prośbę o oszacowanie wartości zamówienia skierowano pocztą elektroniczną do 12 podmiotów oraz dodatkowo umieszczono taką informację w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Lublinie. W oparciu o pozyskane informacje określono wartość szacunkową dla poszczególnych części, poprzez uśrednienie otrzymanych wartości. Doświadczenia zdobyte podczas realizacji zamówień podobnych do realizowanych obecnie wskazują, że przekazywane wartości szacunkowe bardzo często w sposób znaczny różnią się wartościami między sobą oraz odbiegają od docelowo składanych ofert.
(...)

2) Część 14 zamówienia:

Wykonawca w piśmie z dnia 11 czerwca 2024 r. będącym odpowiedzią na wezwanie z dnia 06 czerwca 2024 r. znak BPG-II.272.1.2024.AZ w sprawie wyjaśnienia podejrzenia istnienia rażąco niskiej ceny w sposób szczegółowy wyjaśnił i opisał poszczególne składniki mające wpływ na kalkulację cenową. W przedłożonej kalkulacji Wykonawca wykazał zachowanie zarówno standardów wykonywania pracy jak i zasad wynagradzania pracowników uwzględniając minimalne wynagrodzenie oraz zgodność jego działań z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Przewidział także zysk, co w jego ocenie dowodzi o wykonalności ekonomicznej pracy. Przeprowadzona przez Zamawiającego na etapie oceny ofert analiza, nie dawała podstawy do odrzucenia oferty Wykonawcy jako wadliwie skonstruowanej bądź jako naruszającej obowiązujące przepisy. Wskazane jednostki rozliczeniowe realizacji poszczególnych elementów składających się na całość oferty zamówienia nie budziły zastrzeżeń Zamawiającego. W wyniku dokonanej analizy ustalono także, że złożona oferta pomimo iż stanowiła 19,72% wartości szacunkowej (średniej) to jednak stanowiła 79,27% wartości najniższej oferty szacunkowej pozyskanej na etapie szacowania wartości zamówienia. Wszystkie ww. aspekty spowodowały, że Zamawiający uznał, że oferta złożona przez Wykonawcę Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz spełniała wszystkie wymagania, a zaproponowana cena nie jest rażąco niską ceną w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz, że możliwe jest wykonanie ww. zamówienia zgodnie z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia.

(...)

5) Część 17 zamówienia:

Wykonawca w piśmie z dnia 11 czerwca 2024 r. będącym odpowiedzią na wezwanie z dnia 06 czerwca 2024 r. znak BPG-II.272.1.2024.AZ w sprawie wyjaśnienia podejrzenia istnienia rażąco niskiej ceny w sposób szczegółowy wyjaśnił i opisał poszczególne składniki mające wpływ na kalkulację cenową. W przedłożonej kalkulacji Wykonawca wykazał zachowanie zarówno standardów wykonywania pracy jak i zasad wynagradzania pracowników uwzględniając minimalne wynagrodzenie oraz zgodność jego działań z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Przeprowadzona przez Zamawiającego na etapie oceny ofert analiza, nie dawała podstawy do odrzucenia oferty Wykonawcy jako wadliwie skonstruowanej bądź jako naruszającej obowiązujące przepisy. Wskazane jednostki rozliczeniowe realizacji poszczególnych elementów składających się na całość oferty zamówienia nie budziły zastrzeżeń Zamawiającego. W wyniku dokonanej analizy ustalono także, że złożona oferta pomimo iż stanowiła 23,39% (w Państwa piśmie podano omyłkowo wielkość 29,76%) wartości szacunkowej (średniej) to jednak stanowiła 92,68% wartości najniższej oferty szacunkowej pozyskanej na etapie szacowania wartości zamówienia. Wszystkie ww. aspekty spowodowały, że Zamawiający uznał, że oferta złożona przez Wykonawcę Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz spełniała wszystkie wymagania a proponowana cena nie jest rażąco niską ceną w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz, że możliwe jest wykonanie ww. zamówienia zgodnie z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia.

2) Część 30 zamówienia:

Wykonawca w piśmie z dnia 13 czerwca 2024 r. będącym odpowiedzią na wezwanie z dnia 06 czerwca 2024 r. znak BPG-II.272.1.2024.AZ w sprawie wyjaśnienia podejrzenia istnienia rażąco niskiej ceny, uzupełnionego kolejnym pismem z dnia 21 czerwca 2024 r., w sposób szczegółowy wyjaśnił i opisał poszczególne składniki mające wpływ na kalkulację cenową. W przedłożonej kalkulacji Wykonawca wykazał zachowanie zarówno standardów wykonywania pracy jak i zasad wynagradzania pracowników uwzględniając minimalne wynagrodzenie oraz zgodność jego działań z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Przeprowadzona przez Zamawiającego na etapie oceny ofert analiza, nie dawała podstawy do odrzucenia oferty Wykonawcy jako wadliwie skonstruowanej bądź jako naruszającej obowiązujące przepisy. Wskazane jednostki rozliczeniowe realizacji poszczególnych elementów składających się na całość oferty zamówienia nie budziły zastrzeżeń Zamawiającego. W wyniku dokonanej analizy ustalono także, że złożona oferta pomimo iż stanowiła 50,90% wartości szacunkowej (średniej) to jednak stanowiła 104,09% wartości najniższej oferty szacunkowej pozyskanej na etapie szacowania wartości zamówienia.

Wszystkie ww. aspekty spowodowały, że Zamawiający uznał, że oferta złożona przez Wykonawcę Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali spełniała wszystkie wymagania, a zaproponowana cena nie jest rażąco niską ceną w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz, że możliwe jest wykonanie ww. zamówienia zgodnie z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia”.

Prezes Urzędu pismem z dnia 10.12.2024 r. ponownie wezwał zamawiającego do udzielenia wyjaśnień, dlaczego uznał wyjaśnienia wykonawcy Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali za wystarczające, wskazując, że „Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena wydaje się rażąco niskie, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub ich istotnych części składowych. Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 5 obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy”.

Zamawiający pismem z dnia 12.12.2024 r. udzielił wyjaśnień, w których wskazał m.in., że „Prace geodezyjne są usługami opartymi na pracy intelektualnej, których zasadniczą pozycję kosztową stanowi praca osób realizujących takie usługi, uwzględniająca ich kwalifikacje, wykształcenie oraz pozycję na rynku. Wykonawcy kalkulując cenę za takie usługi, biorą pod uwagę po pierwsze koszty pracy osób je realizujących. W przypadku tego rodzaju usług wystarczającymi dowodami na potwierdzenie wyjaśnień dotyczących cen są kalkulacje kosztorysowo-cenowe, które zawierają sposób wyliczenia zaoferowanej ceny. Celem załączania dowodów do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, jest potwierdzenie możliwości obniżenia ceny względem tej rynkowej lub wynikającej z przepisów prawa w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę. W świetle powyższego umowa o pracę nie stanowi dowodu (dowód natomiast mogłaby stanowić informacja o przysługującym wykonawcy np. dofinansowaniu z PFRON, które uzasadnia obniżenie kosztów pracy). Wykonawca w usługach opartych na pracy intelektualnej powinien w szczególności ustalić koszt pracy, jaki zostanie wygenerowany w toku realizacji zamówienia. W kontrolowanym postępowaniu Wykonawcy ustalając koszt pracy, wzięli pod uwagę nie tylko wymóg w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę, ale również wszelkie koszty związane z zatrudnieniem pracownika (składki ZUS, świadczenie urlopowe, świadczenie chorobowe, ewentualne dodatki, itp.). Podstawowym dowodem w tym przypadku jest wyliczenie kosztów pracy. Jeżeli uwzględniono w nim wszelkie koszty pracownicze, nie ma potrzeby składania dodatkowych dowodów, jedynie w sytuacji, jeżeli koszt jest niższy, Wykonawca musiałby wykazać realną podstawę do obniżenia kosztów, przedkładając stosowne dowody. Dowody zatem przedkładane są stosownie do okoliczności danej sprawy i mają za zadanie potwierdzić możliwość obniżenia ceny względem tej rynkowej. W kontrolowanym postępowaniu wszyscy Wykonawcy kalkulowali cenę zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy ustalonych na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, nie wykazywali żadnych oszczędności w tym zakresie. Tym samym, w przypadku uwzględnienia w cenie oferty co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, wykonawca nie musi składać dowodów”.

Pismem z dnia 23.12.2024 r. wezwano zamawiającego do udzielenia wyjaśnień dlaczego zamawiający uznał za wystarczające wyjaśnienia:

29) wykonawcy GEOTACH Piotr Wiśniewski 16, 17;

35) wykonawcy GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w części 18.

Zamawiający pismem z dnia 03.01.2025 r. wskazał, że:

„Ad. 29GEOTACH Piotr Wiśniewski 16, 17.

Kalkulacja wykonawcy odnosi się do zadań, w których przewidziane są do wykonania wyłącznie prace kameralne tj. biurowo-administracyjne, bez prac terenowych. Wyjaśnienia - będące dowodem w zakresie wyliczonej ceny – obejmują wskazanie stawki za roboczodni, które przekładają się na roboczogodziny uwzględniające wynagrodzenie, koszty pracodawcy oraz pochodne. Dodatkowo wykonawca przedstawił wszystkie czynniki, które wpłynęły na wysokość zaproponowanej ceny ofertowej, z uwzględnieniem poszczególnych etapów prac zawartych w opisie przedmiotu zamówienia (prace przygotowawcze, analiza operatorów archiwalnych w celu założenia bazy BDOT500 i GESUT, utworzenie tych baz na podstawie elementów z mapy PODGiK oraz wektoryzacji, utworzenie bazy danych BDOT500 i GESUT, koszty związane z pobraniem materiałów, wizytami w PODGiK, kosztami kontroli wewnętrznej oraz innymi niezaplanowanymi kosztami). Ponadto wykonawca zaplanował zysk. (...)

Ad. 35 -GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w części 18.

Koszty związane z realizacją zamówienia obejmują w dużej mierze koszty osobowe, które wykonawca uwzględnił w przedstawionej kalkulacji, będącej dowodem w zakresie wyliczonej ceny. Wykonawca przewidział powierzenie wykonywania czynności przez pracowników, zatrudnionych na podstawie umów o pracę nie w ramach całego procesu, lecz na poszczególnych jego etapach. Dodatkowo wskazał koszty zawiadomienia właścicieli działek o czynnościach ustalenia na gruncie.

Wykonawca poinformował o dysponowaniu nowoczesnym sprzętem i oprogramowaniem geodezyjnym obniżającym koszty realizacji oraz zmniejszającym czas wykonania prac terenowych. Ponadto wdrożył autorskie oprogramowania, w zakresie opracowania zawiadomień o czynnościach ustalenia granic jak i przygotowanie protokołów ustalenia granic które znacznie przyspieszają realizację prac i obniżają koszty. Wykonawca dysponuje również autorskimi procedurami informatycznymi, które w sposób automatyczny wykonują porównanie danych zawartych w bazach PODGiK z danymi zawartymi w EKW.

Po raz kolejny podkreślamy, że każdy z wykonawców ma inny system realizacji prac, stąd też występują różnice w sposobach kalkulacji kosztów, które jednakże zakładają realizację przedmiotu zamówienia zgodnie z projektem modernizacji i OPZ. Powyższą problematykę poruszaliśmy w piśmie z dnia 12 grudnia 2024 r., gdzie dla ułatwienia i zrozumienia specyfiki zamówienia przedstawiliśmy podstawowe informacje na temat konkretnych zadań, które są przewidziane do realizacji w ramach projektu.

Podsumowując – w ocenie Zamawiającego, Wykonawcy, którzy przedłożyli wyjaśnienia rażąco niskich cen, są w stanie zrealizować zamówienia za oferowane kwoty, zgodnie ze sztuką geodezyjną i obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Przedłożone kalkulacje są konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia w sposób prawidłowy i zgodny z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Z przedłożonych wyjaśnień wynika, że podane ceny nie są cenami nierealistycznymi, niewiarygodnymi w kontekście aktualnej sytuacji rynkowej. Każdy z Wykonawców zaoferował cenę, która nie tylko pozwala na pokrycie kosztów realizowanego zamówienia, ale również przewiduje zysk”.

Mając na uwadze powyższe w pierwszej kolejności zauważyć należy, iż zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp 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, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Jak wynika z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, 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.

Odnosząc się do wyjaśnień zamawiającego należy na początku zauważyć, że Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem z dnia 18.01.2023 r. o sygn. akt KIO 33/23 wskazała, iż „Wystosowanie przez zamawiającego wezwania do wyjaśnień ceny oferty wykonawcy skutkuje powstaniem domniemania istnienia w tej ofercie rażąco niskiej ceny, którego obalenie obciąża wykonawcę, co wynika z art. 224 ust. 5 PrZamPubl, zgodnie z którym: Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

W związku z tym wyjaśnienia składane na takie wezwanie powinny uwzględniać oczekiwania zamawiającego w nim wskazane. Powinny być konkretne i wyczerpujące, w pełni uzasadniać podaną w ofercie cenę, nadto wykazywać, że jest możliwe wykonanie przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę bez ponoszenia na straty na tym zamówieniu. Ze złożonych wyjaśnień powinno w szczególności wynikać, jakie koszty wykonawca uwzględnił w kalkulacji ceny oferty oraz jakie okoliczności właściwe dla danego wykonawcy umożliwiły obniżenie ceny jego oferty, jakie oszczędności mógł dzięki nim osiągnąć. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem za cenę rażąco niską uznaje się cenę, która jest nierealistyczna, nierynkowa, nie pozwala na należyte wykonanie przedmiotu zamówienia, cenę wskazującą na zamiar wykonania zamówienia poniżej kosztów wytworzenia przedmiotu zamówienia”. Zgodnie natomiast z komentarzem do ustawy Pzp opublikowanym na stronie Urzędu „Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy. Konsekwencją prawną wezwania do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp jest powstanie domniemania faktycznego, że zamawiający ma do czynienia z rażąco niską ceną lub kosztem. Domniemanie zaoferowania rażąco niskiej ceny lub kosztu ma charakter wzruszalny, gdyż może zostać obalone przez wykonawcę składającego wyjaśnienia. W postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez zamawiającego ciężar dowodu spoczywa na wykonawcy i to on powinien obalić powyższe

domniemanie stosownymi wyjaśnieniami. Przepis ten koreluje z regulacją właściwą dla rozkładu ciężaru dowodu w zakresie rażąco niskiej ceny lub kosztu w postępowaniu odwoławczym (art. 537 pkt 1 Pzp) oraz w postępowaniu skargowym (art. 586 pkt 1 Pzp)”.

Innymi słowy oznacza to, że to na wykonawcy spoczywa obowiązek rozwiania wątpliwości, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i to on ponosi odpowiedzialność za niewystarczająco jasne i jednoznaczne udzielenie wyjaśnień. Należy jednak pamiętać, że również na zamawiającym jako gospodarzu prowadzonego postępowania ciąży obowiązek działania z należytą starannością na całym etapie postępowania, a więc także w przypadku stosowania procedury wskazanej w art. 224 ustawy Pzp.

Zamawiający w toku prowadzonej kontroli uprzedniej wskazywał, że wyjaśnienia udzielone przez wykonawców:

- Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali do udzielenia wyjaśnień w zakresie części: 30;
- Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
- GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
- GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18, 30 i 31;
- nie budzą jego wątpliwości oraz, że w wyniku analizy wyjaśnień oczywistym jest dla zamawiającego, że wykonawcy są w stanie wykonać przedmiotowe zamówienie za zaoferowaną cenę.

W tym miejscu należy przypomnieć, że przedmiotem kontrolowanego zamówienia są usługi. Oznacza to, że zamawiający, zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy Pzp, jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, co najmniej w zakresie określonym w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp. W wezwaniu z dnia 06.06.2024 r. zamawiający wskazał m.in. na te czynniki mogące wpłynąć na wysokość ceny lub kosztu, które zostały określone w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp, tj.:

- 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 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Ponadto w ostatnim akapicie zamawiający, powtarzając za ustawą Pzp, wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami.

Jak wskazała podczas rozpatrywania analogicznej sytuacji Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 31.01.2023 r. o sygn. akt KIO 148/23: „Przechodząc do meritum skład orzekający w pierwszej kolejności odniósł się do treści wezwania z dnia 7 grudnia 2022 r. skierowanego do przystępującego w związku z wyjaśnieniem rażąco niskiej ceny. W wyniku analizy tego wezwania Izba stwierdziła, że miało ono dość wąski zakres. W tym miejscu warto przypomnieć, że postępowanie zostało zakwalifikowane rodzajowo jako roboty budowlane. Zgodnie natomiast z art. 224 ust. 4 PrZamPubl w przypadku

zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6. W wezwaniu z dnia 7 grudnia 2022 r. zamawiający wskazał na te czynniki wpływające na wysokość ceny lub kosztu, które zostały określone w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 PrZamPubl, tj.:

- 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 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Przystępujący zwracał uwagę na ogólnikowość wezwania oraz w związku z tym wskazywał na możliwość wykorzystania przeciw niemu wyjaśnień złożonych w odpowiedzi na tak ogólnikowe wezwanie. W ocenie składu orzekającego w pewnej mierze stanowisko przystępującego było słuszne. Słuszność ta przejawiała się w tym, że w przypadku dość ogólnego wezwania do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawca, przygotowując odpowiedź na takie wezwanie, ma szerokie możliwości co do sposobu wyboru argumentacji służącej obronie swojej oferty. Innymi słowy ogólnikowe wezwanie daje wykonawcy sporą elastyczność w zakresie sporządzenia wyjaśnień i składania dowodów w celu wykazania, że cena jego oferty nie jest rażąco niska. Jednakże w okolicznościach przedmiotowej sprawy powyższe stwierdzenie okazało się niewystarczające, ponieważ należało zwrócić uwagę na dwie bardzo istotne kwestie. Po pierwsze ogólnikowość wezwania i związane tym możliwości pozostające po stronie wzywanego wykonawcy, nie uprawniają go do złożenia jakichkolwiek wyjaśnień tj. stanowiących wyłącznie formalną odpowiedź na wezwanie. Po drugie w treści wezwania zamawiający wyraźnie wskazał, że zwrócił się do przystępującego o udzielenie wyjaśnień w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny w szczególności w zakresie czynników wskazanych w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 PrZamPubl.

W ocenie składu orzekającego wyjaśnienia przystępującego dotyczące zakresu wezwania były niewystarczające przede wszystkim w aspekcie dowodowym. Mimo ogólnikowości wezwania, nie można było pominąć faktu podania w ich treści zakresu wymagającego wyjaśnienia w tym udowodnienia, który odnosił się do czynników wpływających na wysokość ceny lub kosztu, które zostały określone w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 PrZamPubl. W odniesieniu do tych czynników wyjaśnienia przystępującego obejmowały dwa oświadczenia zawarte w pkt 2 i 9 na str. 2-3 wyjaśnień z dnia 12 grudnia 2022 r., podanie stawki za roboczegodzinę oraz ryczałtowego wynagrodzenia kierownika robót, które zostało wskazane w części wyjaśnień dotyczącej prac przygotowawczych. Powyżej wskazane wyjaśnienia nie zostały poparte żadnymi dowodami, co w okolicznościach przedmiotowej sprawy musiało skutkować uznaniem tych wyjaśnień za niewłaściwe.

Przystępujący argumentował, że zamawiający nie wzywał go do złożenia konkretnych dowodów, niemniej tego argumentu nie można było potraktować, w okolicznościach niniejszej sprawy, jako zwolnienia z obowiązku ich złożenia. Przytoczony powyżej argument można było potraktować jako

przyznanie pewnej swobody w składaniu dowodów na poparcie złożonych wyjaśnień. Zgodnie z orzecznictwem Izby, dowodami takimi mogą być np. zawarte umowy czy dokumenty placowe. Ponadto Izba doszła do przekonania, że przystępujący miał świadomość istotności i konieczności złożenia dowodów w ramach wyjaśnień, ponieważ w trakcie postępowania odwoławczego, wnioskował o załączenie na poczet materiału dowodowego umów z pracownikami. Na tym etapie, tj. po upływie terminu na złożenie wyjaśnień oraz po wyborze najkorzystniejszej oferty taki dowód, w opinii składu orzekającego, należało uznać za spóźniony, ponieważ odnosił się do kwestii rażąco niskiej ceny, która była wyjaśniana na etapie postępowania przetargowego. Wniosek dowodowy w tym zakresie zgłoszony przez przystępującego, Izba potraktowała jako pośrednie przyznanie przez tego wykonawcę, konieczności złożenia dowodów w celu wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie jego oferty. Dodatkowo skoro przystępującemu udało się zebrać takie dowody na etapie postępowania odwoławczego, to trudno nie uznać, że mógł on takie dowody przygotować i złożyć na etapie wyjaśnienia ceny, co tym bardziej podważało staranność przystępującego przy składaniu wyjaśnień oraz jego argumentację jako strony postępowania.

Kolejne argumenty przystępującego odnosiły się do wskazania, że zamawiający przewidział wynagrodzenie ryczałtowe oraz nie wymagał złożenia szczegółowej kalkulacji. Okoliczność określenia wynagrodzenia ofertowego w formie ryczałtu nie zwalnia zamawiającego z obowiązku badania oferty wykonawcy pod kątem rażąco niskiej ceny. Jeśli wystąpiły przesłanki obligujące do wezwania wykonawcy w celu złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny to zamawiający powinien skierować wezwanie do wykonawcy ze wszystkimi jego konsekwencjami. Co do złożenia szczegółowej kalkulacji Izba ustaliła powyżej, że zamawiający nie wzywał do złożenia konkretnych dowodów lub określonego sposobu złożenia wyjaśnień, zatem przystępujący miał słuszną, że nie musiał składać szczegółowej kalkulacji. Ustalenie to jednak nie zwalniało przystępującego, w okolicznościach faktycznych sprawy, z obowiązku złożenia dowodów na poparcie wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. (...) Reasumując Izba uznała, że część argumentacji odwołującego, odnosząca się do braku złożenia dowodów przez przystępującego wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny okazała się zasadna i doprowadziła od przekonania, że oferta przystępującego powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę”.

Jak wynika z wyżej przytoczonego wyroku Krajowej Izby Odwoławczej, wykonawca udzielając wyjaśnień co do sposobu kalkulacji ceny ofertowej nie może poprzestać tylko na krótkich wyjaśnieniach pozbawionych konkretów oraz wyliczeń potwierdzających prawdziwość tez wykonawcy, nawet w sytuacji, gdy wezwanie zamawiającego zostało sformułowane w sposób ogólnikowy, nieprecyzujący jakich konkretnie dowodów wymaga zamawiający. W takiej sytuacji wykonawca otrzymuje swobodę wyboru w jaki sposób będzie próbował obalić domniemanie, że jego oferta zawiera rażąco niską cenę. Wykonawca posiada swobodę w przedstawianiu swojej argumentacji, jak i przedstawianiu dowodów potwierdzających słuszną jego twierdzeń. Swoboda ta nie zdejmuje jednak z niego obowiązku obalenia domniemanie rażąco niskiej ceny. To wykonawca udzielając lakonicznych wyjaśnień, mających na celu tylko wypełnienie formalnego obowiązku udzielenia wyjaśnień w przewidzianym terminie, niepopartych żadnymi dowodami ponosi ryzyko, że mogą one okazać się niewystarczające,

by wykazać, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. W kontrolowanym postępowaniu wykonawcy analogicznie jak w wyżej przytoczonym wyroku ograniczyli się jedynie do lakonicznych wyjaśnień oraz nie przedstawili na ich poparcie żadnych dowodów np. umów o pracę czy dowodów płacowych. Prezes Urzędu w pełni podziela pogląd Krajowej Izby Odwoławczej, że takie wyjaśnienia są niewystarczające. Co prawda wykonawcy złożyli wraz z wyjaśnieniami uproszczone kosztorysy, ale nie przedstawili żadnych dowodów ani nie uprawdopodobnili, że ceny jednostkowe w nich przedstawione są wiarygodne a ustalona cena całkowita umożliwi należyte wykonanie przedmiotu zamówienia.

Co za tym idzie – fakt, że wykonawcy nie udzielił wystarczających wyjaśnień wraz z dowodami w zakresie, który ustawa wskazuje za minimalny i obowiązkowy, by wykazać, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, jest przesłanką do odrzucenia oferty ww. wykonawców na podstawie art. 226 ust. 6 ustawy Pzp. Prezes Urzędu podziela pogląd Krajowej Izby Odwoławczej, że lakoniczne wyjaśnienia niepoparte dowodami są niewystarczające, gdyż nie obalają domniemania, że oferta zawiera rażąco niską cenę. Co za tym idzie oferta ww. wykonawców powinna zostać odrzucona przez zamawiającego, jako oferta zawierająca rażąco niską cenę.

Podkreślenia wymaga, że wykonawca Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali udzielił bardzo zdawkowych wyjaśnień. Nawet gdy wykonawca Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali rozwinął własne wyjaśnienia w drugim piśmie, to nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie przedłożonych wyjaśnień. Całość przedstawionych przez wykonawcę Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali wyjaśnień nie tylko nie rozwiewa wątpliwości dotyczących rażąco niskiej ceny, ale budzi wręcz kolejne wątpliwości co do prawidłowości skalkulowania ceny, która umożliwiłaby należyte wykonanie umowy.

Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21.03.2023 r. o sygn. akt KIO 604/23 „*Na stosowne wezwanie Zamawiającego, wykonawca jest obowiązany złożyć wyjaśnienia, które w sposób nie budzący wątpliwości pozwolą na ustalenie, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Jak podkreśla się w orzecznictwie, wyjaśnienia powinny być szczegółowe i rzeczowe pełne – winny opisywać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę, tak aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowości jej wyliczenia. Dodatkowo, składane przez wykonawcę wyjaśnienia muszą być poparte dowodami*”. Natomiast w wyroku z dnia 09.03.2023 r. o sygn. akt KIO 490/23 Krajowa Izba Odwoławcza wskazała, że „*Tym samym złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należyłą realizację całego zamówienia. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę powinny poparte być stosownymi*”

dowodami”. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wykonawca nie potwierdził w należyty sposób, że dysponuje instrumentami, które umożliwią mu nabycie niezbędnych materiałów po cenie niższej od rynkowej, a tym bardziej po cenach niższych niż inni wykonawcy składający oferty w przetargu. Oznacza to, że twierdzenie wykonawcy pozostają tylko na poziomie jego deklaracji, których zamawiający nie miał możliwości zweryfikować i które nie potwierdzają możliwości zrealizowania zamówienia na zadeklarowaną cenę.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że wykonawcy nieprawidłowo oszacowali wartość robót, w wyniku czego złożyli oferty zawierające rażąco niską cenę. Należy przypomnieć, że to na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny a zaoferowana cena umożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia. Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 09.03.2023 r. o sygn. akt KIO 490/23 „*Analiza przepisów PrZamPubl prowadzi do wniosku, że zamawiający może powziąć wątpliwości co do wystąpienia podejrzenia rażąco niskiej ceny nie tylko na podstawie całościowej ceny oferty, ale także analizując poszczególne, istotne części składowe, które wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia*”.

W kontrolowanym postępowaniu wykonawcy:

- 1) Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30
 - 2 Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
 - 3) GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
 - 4) GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18;
- przedstawili wyjaśnienia oraz kalkulacje które nie rozwiewają wątpliwości dotyczących prawidłowości skalkulowania ceny. Wada w tym zakresie dotyczy zatem działań Zamawiającego, który uznał lakoniczne wyjaśnienia (wraz z kalkulacjami) wykonawców:
- 1) Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30;
 - 2 Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
 - 3) GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
 - 4) GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18;
- którzy nie obalili skutecznie domniemania, że ich oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny, a tym samym nie udowodnili, że ich oferty nie podlegają odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyżej przytoczone fakty i rozważania, Prezes Urzędu stwierdza, że wykonawcy:

- 1) Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30;
 - 2 Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
 - 3) GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
 - 4) GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18;
- w toku procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, nie wykazali, że ich oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny, a tym samym nie obalili domniemania jakie rodzi wezwanie, o którym mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Tym samym oferty wykonawców:

- 1) Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30;
 - 2) Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
 - 3) GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
 - 4) GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18;
- powinny podlegać odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Oznacza to, że zamawiający uznając wyjaśnienia wykonawców

- 1) Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30;
 - 2) Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
 - 3) GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 16 i 17;
 - 4) GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18;
- za wystarczające, zaniechał odrzucenia tych ofert i tym samym naruszył art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zalecenie:

W związku z powyższym Prezes Urzędu, działając na podstawie art. 616 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, zaleca usunięcie wskazanych powyżej naruszeń poprzez unieważnienie czynności wyboru ofert najkorzystniejszych w części 14, 17 oraz 30 kontrolowanego postępowania, a następnie odrzucenie ofert wykonawców:

- Pracownia Geodezyjna GEONET Jan Fudali w zakresie części 30
- Pracownia Geodezyjno Projektowa Geomierz Jarosław Kucmierz w zakresie części 14 i 17;
- GEOTACH Piotr Wiśniewski w zakresie części 17.

Następnie Prezes Urzędu zaleca przystąpienie do ponownego badania i oceny ofert w części 14, 17 oraz 30 .

Powyższe naruszenie miało wpływa na wynik postępowania w tych częściach.

Jednocześnie, mając na uwadze fakt, iż oferta wykonawcy GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz nie została wybrana jako najkorzystniejsza w zakresie części 18, a co za tym idzie stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania w tej części, Prezes Urzędu odstępuje od sformułowania zalecenie unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, przystąpienia do ponownego badania i oceny ofert oraz odrzucenia oferty GEOTECHNOLOGIES Wiesław Szymkiewicz w zakresie części 18.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 617 ustawy Pzp od wyniku kontroli uprzedniej Zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Pzp działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.