Sygn. akt: KIO 1311/25

WYROK

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Jolanta Markowska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 07 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę: **Strabag Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10,**
05-800 Pruszków w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy sp. z o.o., ul. Toruńska 103, 85-817 Bydgoszcz,**
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Meliorex" Sp. z o.o., Szkocja 40, 16-420 Raczki** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 1311/25 po stronie zamawiającego,

orzeka:

1. **uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części 4 zamówienia, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty złożonej przez wykonawcę: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe„Meliorex" Sp. z o.o. oraz powtórzenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części 4 zamówienia;**
2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę: **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe„Meliorex" Sp. z o.o., Szkocja 40, 16-420 Raczki,** i:
   - **2.1** zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **20 000 zł 00 gr** (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: **Strabag Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków** tytułem wpisu od odwołania,
   - 2.2 zasądza kwotę **23 600 zł 00 gr** (słownie: dwadzieścia trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) od wykonawcy: **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe„Meliorex" Sp. z o.o., Szkocja 40, 16-420 Raczki** na rzecz wykonawcy: **Strabag Sp. z o.o., ul. Parzniewska 10, 05-800 Pruszków** stanowiącą koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

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.

Przewodniczący: ……

Sygn. akt: KIO 1311/25

U z a s a d n i e n i e

Zamawiający, Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej „Pzp", na robotę budowlaną pn.: „Bydgoszcz zielononiebieska. Retencja i zagospodarowanie wód opadowych lub roztopowych. Zadanie 2 i 3.". Zgodnie z pkt 4.3 SWZ IDW, zamówienie zostało podzielone na 5 Części, przy czym Zamawiający dopuścił możliwość składania ofert częściowych na jedną, kilka lub wszystkie części zamówienia. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 30 października 2024r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Dz.U. S212/2024 pod numerem 659116- 2024.

W dniu 28 marca 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty w Części 4 zamówienia — wybrana została oferta złożona przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe„Meliorex" Sp. z o.o. z siedzibą w Szkocji (gmina Raczki).

Wykonawca STRABAG Sp. z o.oz siedzibą w Pruszkowie wniósł odwołanie wobec czynności wyboru oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowe „Meliorex" Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w postępowaniu na Część 4 zamówienia pomimo, że powinna ona zostać odrzucona, wobec zaniechania odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Produkcyjno - Handlowego „Meliorex" Sp. z o.o. na Część 4 zamówienia, w sytuacji gdy wykonawca Meliorex, wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie Części 4 zamówienia, nie przedstawił jakiegokolwiek wyjaśnienia oraz dowodów w zakresie:
-zgodności złożonej oferty 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowanie zamówienie,
-zgodności złożonej oferty z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie,
Wykonawca nie wyjaśnił oraz nie przedłożył dowodów odnośnie wyliczenia całkowitej ceny oferty, pomimo tego, że został do tego wezwany przez Zamawiającego,
oraz wobec dokonania niedostatecznego badania i oceny oferty wykonawcy Meliorex na Część 4 zamówienia.

W związku z powyższym, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:
1.art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp w zw. z art. 224 ast. 1 Pzp, art. 224 ust. 2 pkt 1) Pzp i art. 224 ust. 4 - 6 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Meliorex, złożonej na Część 4 zamówienia, pomimo tego, że wykonawca ten nie dowiódł, że jego oferta złożona w postępowaniu w zakresie Części 4, nie zawiera rażąco niskiej ceny, w szczególności z uwagi na fakt, że złożone wyjaśnienia z dnia 21 lutego 2025 r. nie zawierały jakichkolwiek informacji co do sposobu skalkulowania oferty w zakresie:
a) 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 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
b) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, pomimo wezwania Zamawiającego w ww. zakresie;
2.art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Meliorex, złożonej na wykonanie Części 4 zamówienia pomimo tego, że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia z dnia 21 lutego 2025 roku w zakresie rażąco niskiej ceny nie uzasadniają i nie udowadniają całej wyceny ofertowej, a tym samym wykonawca Meliorex nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny,
oraz w konsekwencji powyższych zarzutów:
3.art. 16 pkt 1) i 2) Pzp oraz art. 17 ust. 2 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp i art. 3 ust. 1 znku, poprzez wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty wykonawcy Meliorex na Część 4 zamówienia w sytuacji, gdy dokonany wybór stanowi konsekwencję nieuzasadnionego braku odrzucenia oferty tego wykonawcy;
a przez to nierówne traktowanie wykonawców, brak zachowania zasady uczciwej konkurencji, przez co postępowanie straciło walor przejrzystości.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:
1.unieważnienia czynności wyboru oferty na wykonanie Części 4 złożonej przez wykonawcę Meliorex, jako oferty najkorzystniejszej,
2.odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Meliorex na Część 4 zamówienia,
3.powtórzenia czynności badania i oceny ofert złożonych na Cześć 4 zamówienia, z wyłączeniem oferty Meliorex.

Odwołujący wyjaśnił, że jest wykonawcą biorącym udział w postępowaniu i złożył ofertę na Część 4 zamówienia, a złożona przez niego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert w zakresie Części 4. Prawidłowa ocena ofert powinna prowadzić jednak do odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Meliorex co do Części 4, sklasyfikowanej przed ofertą Odwołującego. W rezultacie, oferta Odwołującego powinna zostać sklasyfikowana na pierwszym miejscu. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania Zamawiającego i odrzucenia oferty Meliorex za najkorzystniejszą zostałaby uznana oferta Odwołującego. Wskutek naruszenia wskazanych przepisów Pzp przez Zamawiającego, Odwołujący pozbawiony został możliwości wykonania zamówienia, pomimo że złożona przez niego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza w przedmiotowym postępowaniu.

Odwołujący podniósł, że w toku badania i oceny ofert, Zamawiający ustalił, że oferta wykonawcy Meliorex złożona na Część 4 zamówienia jest niższa o 35,81% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej na Część 4 oraz o 38,38 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert na Część 4 zamówienia niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 Pzp.

Pismem z dnia 13 lutego 2025 roku, Zamawiający skierował do wykonawcy Meliorex wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, w którym, w wskazał co następuje:

„...w celu ustalenia, czy cena całkowita oferty Wykonawcy na Część 4, nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a także ustalenia, czy Wykonawca uwzględnił w cenie oferty wszystkie wymagania Zamawiającego dotyczące przedmiotu zamówienia określone w dokumentach zamówienia lub wynikające z odrębnych przepisów, Wykonawca zobowiązany jest do udzielenia wyjaśnień, w tym do złożenia dowodów, dotyczących wyliczenia

ceny całkowitej oferty, w szczególności w zakresie:

1)zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy,

2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowanie zamówienie,

5)zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,

6)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, [2]

7)zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska,

8)wypełnienia obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy,

zgodnie z art. 224 ust. 5 UPZP., obowiązek wykazania, że oferta Wykonawcy nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, od którego zamawiający zażądał wyjaśnień. Zamawiający informuje, iż 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."

Wykonawca Meliorex złożył wyjaśnienia odnośnie rażąco niskiej ceny w dniu 21 lutego 2025 r., składające się z jednostronicowego pisma przewodniego oraz rozbicia cenowego na każde z zakresów robót Części 4 wraz z ofertami podwykonawców dotyczącymi niektórych cen znajdujących w rozbiciu cenowym.

Zdaniem Odwołującego, wykonawca Meliorex złożył wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w sposób niezgodny z treścią wezwania, tj. nie obejmujący wyjaśnienia kosztów pracy oraz zgodności oferty z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a tym samym nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny. Odwołujący wskazał, że oferta Meliorex złożona Część 4 zamówienia powinna zostać odrzucona między innymi z powodu braku obalenia przez tego wykonawcę domniemania rażąco niskiej ceny z uwagi na nie wyjaśnienie sposobu skalkulowania ceny stosownie do zakresu oczekiwanego przez Zamawiającego w wezwaniu z dnia 13 lutego 2025 r. Zamawiający żądał bowiem wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny oferty Meliorex i złożenia dowodów na tę okoliczność i oczekiwał w szczególności wyjaśnień odnośnie zagadnień wskazanych w art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) Pzp.

Wykonawca Meliorex w złożonych wyjaśnieniach ceny oferty na Część 4 zamówienia nie udzielił w ogóle wyjaśnień odnośnie zgodności oferty z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, w szczególności nie wskazał wysokości przyjętej w ofercie stawki za roboczogodzinę, nie udzielił jakichkolwiek wyjaśnień oraz nie przedstawił dowodów co do zgodności oferty z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, choć był do tego bezwzględnie zobligowany, biorąc pod uwagę treść wezwania, a także przepisu art. 224 ust. 4 Pzp.

Odwołujący podkreślił, że Meliorex nie zawarł w wyjaśnieniach nawet ogólnikowych informacji na temat wskazanych powyżej kwestii, które jak wynika z przywołanego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz wezwania Zamawiającego, zobowiązany był bezwzględnie w wyjaśnieniach zamieścić. Pismo przewodnie z dnia 21 lutego 2025 roku złożone przez Meliorex zawiera wyłącznie ogólnikowe stwierdzenia co do prawidłowości wyceny oferty. W piśmie nie zawarte zostały informacje w żądanym przez Zamawiającego zakresie, w tym odnoszącym się do dyspozycji art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp. Brak jest jakiegokolwiek odniesienia się we wspomnianym piśmie przewodnim do zawartych w ofercie kosztów pracy, przyjętych stawek za roboczogodzinę, zatrudnienia pracowników na podstawie przepisów prawa pracy. Meliorex nie przedstawił również jakichkolwiek informacji na temat składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ubezpieczenie wypadkowe, składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Owych informacji — które mogłyby stanowić przedmiot oceny Zamawiającego — próżno szukać również w załączonych przez Meliorex do ww. pisma kalkulacjach. Meliorex na potrzeby wyjaśnień dokonał bowiem rozbicia cen wskazanych w „Wykazie cen dla Części 4", ale tylko w formie pewnego rodzaju kosztorysów uproszczonych, w których to podana została ilość robót, jednostka obmiarowa, cena jednostkowa oraz wartość całej pozycji. We wskazanych kalkulacjach nie została wskazana stawka za roboczogodzinę co do żadnej z zamieszczonych w kalkulacjach pozycji i to zarówno w zakresie robót, które wedle oświadczeń wykonawcy mają zostać wykonane za pomocą podwykonawców, jak i tych, które mają być wykonane siłami własnymi. Stawki za roboczogodzinę nie zostały wskazane również w ofertach podwykonawców. Tym samym, nie jest możliwe, poprzez informacje zawarte w kosztorysach, stwierdzić, jakie koszty pracy i stawki za roboczogodzinę zostały przyjęte w ofercie przez Meliorex, a tym samym, czy są one zgodne z przepisami prawa pracy. Te same wnioski dotyczą kosztów wynikających z wymagań

przepisów prawa pracy oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym.

Z punktu widzenia procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny istotne znaczenie ma ustawowy obowiązek złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny. Obowiązek ten wynika wprost z art. 224 ust. 1 Pzp, a potwierdzeniem tego jest art. 224 ust. 6 Pzp. Co więcej, w wezwaniu z 13 lutego 2025 r. Zamawiający również oprócz złożenia wyjaśnień zażądał od wykonawcy Meliorex dowodów w zakresie wyliczenia ceny. Tym samym, Meliorex nie tylko zobowiązany był wyjaśnić kalkulację oferty pod kątem zgodności z przepisami prawa pracy i zapieczenia społecznego, ale również ową zgodność udowodnić. Tymczasem Meliorex nie zamieścił w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny jakichkolwiek informacji we wskazanym powyżej zakresie ale również nie załączył dowodów (chociażby np. przykładowe umowy o prace pracowników Meliorex), które dowodziłyby zgodność ceny oferty z ww. przepisami.

W związku z powyższym, w ocenie Odwołującego, oferta Meliorex na Część 4 zamówienia powinna zostać odrzucona. Wykonawca Meliorex złożył bowiem wyjaśnienia w sposób niezgodny z treścią wezwania oraz przepisem art. 224 ust. 2 pkt 4 i 6 Pzp.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Odwołującego, oferta wykonawcy Meliorex złożona na Część 4 zamówienia powinna zostać odrzucona z uwagi brak wyjaśnienia i udowodnienia przez wykonawcę rynkowości ceny oferty, do czego wykonawca Meliorex był zobligowany treścią wezwania. Zgodnie bowiem z treścią wezwania, Zamawiający oczekiwał wyjaśnienia ceny całkowitej oferty, w tym złożenia dowodów. Tymczasem wykonawca przedstawił kalkulację uproszczoną zakresów wchodzących w zakres Części 4 zamówienia, lecz tylko co do części pozycji wskazanych w kosztorysach przedłożył jakiekolwiek dowody. Analiza wyjaśnień oraz załączonych do nich dokumentów prowadzi do wniosku, że Meliorex odnośnie ponad 20% wartości ofertowej robót, nie przedłożył jakichkolwiek dowodów. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że kosztorys uproszczony z uwagi na znaczne zagregowanie cen (bez wskazania przyjętych kosztów materiałów, sprzętu, robocizny) w nim ujętych nie pozwala na ocenę rynkowości i poprawności ujętych w takim kosztorysie wartości cenowych, stąd nie może stanowić rzetelnego dowodu na prawidłowość wyceny oferty.

O ile więc, jako ewentualnie zgodne z wezwaniem oraz przepisami Pzp można na potrzeby wyjaśnienia rażąco niskiej ceny potraktować przedstawienie przez wykonawcę kosztorysu uproszczonego i poparcia tego kosztorysu dowodami, to poprzestanie co do znaczącej części zakresu robót i ceny ofertowej na samym kosztorysie uproszczonym nie można uznać za prawidłowe i wystarczające. W szczególności w sytuacji, w której w piśmie przewodnim nie zostały zawarte jakiekolwiek bardziej szczegółowe informacje odnośnie sposobu wyliczenia ceny, w tym odnośnie uwarunkowań dotyczących tego wykonawcy, które pozwoliły mu na obniżenie ceny i pozyskanie w ten sposób zamówienia.

Odwołujący przedstawił zestawienie wartości oferty, która została poparta jakimkolwiek dowodem, np. ofertą podwykonawcy oraz nie została udowodniona. Odwołujący przedstawił także w formie tabelarycznej analogiczne zestawienie w rozbiciu na poszczególne kosztorysy załączone przez Meliorex do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Odwołujący wskazał, że roboty, odnośnie których Meliorex nie przedstawił jakichkolwiek dowodów, to tak istotne roboty jak:

wykonanie zabezpieczenia wykopu, wykonanie wykopu z odwozem, wykonanie podbudowy betonowej pod zbiornik, wykonanie zasypki zbiornika, prace związane z budową kanałów, prace związane z posadowieniem studni, prace związane z przebudową kolizji z istniejącą siecią wodociągową.

Tymczasem, zgodnie z kontraktem, wykonawca jest zobowiązany do realizacji wszystkich robót budowlanych w ramach danej Części oraz prac towarzyszących niezbędnych do realizacji przedmiotu zamówienia. Wyżej wymienione zakresy robót stanowią integralną część przedmiotu zamówienia i są niezbędne do prawidłowego wykonania całości robót zgodnie ze Specyfikacjami Technicznymi Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych oraz z Dokumentacją projektową. Merytorycznie, a nie tylko w zakresie wartości ofertowej, owe roboty są więc niezwykle istotne. W związku z tym, abstrahując od kwestii treści wezwania Zamawiającego, sposób wyceny tych robót powinien zostać przez wykonawcę Meliorex wyjaśniony, a jej prawidłowość potwierdzona stosownymi dowodami. Wykonawca Meliorex, w zakresie aż ponad 20% wartości oferty, złożył w ramach wyjaśnień jedynie kosztorys uproszczony. Tymczasem w ocenie Odwołującego, Meliorex powinien poza kosztorysem uproszczonym zaoferować również dowody, wyliczenia ceny i konkretne informacje, które pozwoliły na dokonanie oceny zgodności oferty pod kątem rażąco niskiej ceny. Odwołujący nie neguje, że kalkulacja/kosztorys może być elementem wyjaśnień rażąco niskiej ceny niemniej w sytuacji w której Wykonawca załącza wyłącznie ten kosztorys, bez żadnych merytorycznych wyjaśnień i dowodów, to nie można uznać tego rodzaju działania za wyjaśnienie ceny oferty. Tymczasem jak wskazane i wykazane zostało powyżej taki sposób wyjaśnień dotyczy ponad 20% ceny całkowitej złożonej przez Meliorex na Część 4 zadania.

Odwołujący wskazał, że zarzut nr 3 odwołania ma charakter wynikowy i stanowi następstwo uprzednio omówionych uchybień. W ocenie Odwołującego, Zamawiający nie miał podstaw, aby uznać ofertę wykonawcy Meliorex za najkorzystniejszą.

Pismem z dnia 11 kwietnia 2025 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowego „MELIOREX” Sp. z

o.o.z siedzibą w Szkocji (gmina Raczki) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Przystępujący wniósł o oddalenie odwołania.

W dniu 17 kwietnia 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. W związku z twierdzeniami odwołania, mając na uwadze uprawnienie przewidziane w art. 522 ust. 1 Pzp, Zamawiający oświadczył, że postanowił uwzględnić podniesione przez Odwołującego zarzuty i wykonać czynności w postępowaniu zgodnie z żądaniami zawartymi w odwołaniu. Zamawiający wniósł o umorzenie postępowania odwoławczego.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2025 r. Prezes Krajowej Izby Odwoławczej wezwał wykonawcę zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego do złożenia oświadczenia w przedmiocie sprzeciwu wobec uwzględnienia zarzutów odwołania w całości w terminie do dnia 25 kwietnia 2025 r.

W dniu 25 kwietnia 2025 r. wykonawca zgłosił sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów odwołania w całości. Przystępujący podtrzymał swoje stanowisko na posiedzeniu.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Wykonawca, Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowego „Meliorex" Sp. z o.o.,przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do przepisów art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp, stając się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba ustaliła, jak poniżej:

W przedmiotowym postępowaniu w Części 4 zamówienia zostało złożonych dziewięć ofert. Dwie oferty zostały przez Zamawiającego odrzucone. Oferta złożona przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowego „Meliorex" Sp. z o.o. na Część 4 zamówienia opiewa na cenę: 8 329 560,00 zł, która, jak ustalił Zamawiający, jest niższa o 35,81% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej na Część 4 przez Zamawiającego przed wszczęciem postępowania, a także niższa o 38,38 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert na Część 4, niepodlegających odrzuceniu.

Zamawiający, pismem z dnia 13 lutego 2025 r. wezwał wykonawcę Meliorex na podstawie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, w którym jednoznacznie wskazał oczekiwany zakres wyjaśnień, wymieniając w punktach elementy podlegające wyjaśnieniu. W wezwaniu Zamawiający wskazał m.in., że oczekuje wyjaśnienia co do 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowanie zamówienie oraz co do zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie (pkt 4 i 6 wezwania). Zamawiający pouczył wykonawcę, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, obowiązek wykazania, że oferta wykonawcy nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, od którego zamawiający zażąda wyjaśnień. Zamawiający poinformował także, 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. Zamawiający jasno określił również wymaganie co do obowiązku przedłożenia przez wykonawcę dowodów na potwierdzenie okoliczności wskazanych w wyjaśnieniach.

Wykonawca Meliorex złożył wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny w dniu 21 lutego 2025 r. Wyjaśnienia obejmują ogólne jednostronicowe pismo przewodnie oraz kalkulację - rozbicie cenowe zakresów robót stanowiących przedmiot zamówienia w Części 4 wraz z plikiem ofert podwykonawców, które dotyczą niektórych cen przedstawionych w rozbiciu cenowym.

Pismo przewodnie, o którym mowa powyżej, nie zawiera żadnych wyjaśnień odnoszących się do wartości wskazanych w rozbiciu cenowym, nie zawiera również jakichkolwiek wyjaśnień odnośnie kalkulacji kosztów pracy, w tym w szczególności co do 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowanie zamówienie oraz co do zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Przedstawione w załączeniu do powyższego pisma kalkulacje – rozbicia cenowe zawierają wartości przypisane do poszczególnych pozycji obejmujących zagregowane rodzaje prac wchodzących w skład przedmiotu zamówienia w Części 4. Dla części tych pozycji wykonawca przypisał oferty pozyskane z rynku. Dodatkowo niektóre z tych przypisów

zawierają komentarz „ceny zawyżone”, co do których wykonawca w piśmie przewodnim zadeklarował przystąpienie do negocjacji w celu obniżenia tych cen na etapie realizacji zamówienia.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 16 Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Przepis art. 224 ust. 1 Pzp stanowi, że 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. Stosownie do brzmienia ust. 2 tego przepisu, w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1. Jak stanowi ust. 3 wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności:

1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo 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 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;

8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

W świetle art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Zgodnie z ust. 6 tego przepisu, 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.

Stosownie do art. 224 ust. 6 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 podane w ofercie ceny lub kosztu.

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

Jak wynika z powyższych przepisów, w sytuacji gdy zaistnieją przesłanki do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 lub ust. 2 Pzp, wykonawca został ustawowo zobowiązany do wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zwrócenie się przez zamawiającego do wykonawcy o złożenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny oznacza obarczenie wykonawcy ciężarem dowodu w zakresie wykazania, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska. Na powyższe wskazuje wprost art. 224 ust. 5 Pzp. Wyjaśnienia wykonawcy, co do zasady, muszą być konkretne, wyczerpujące, odpowiednio umotywowane, rzeczywiście uzasadniające podaną w ofercie cenę, wykazujące, że możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za zaproponowaną cenę. Zamawiający tylko i wyłącznie na podstawie złożonych wyjaśnień Zamawiający dokonuje oceny czy dana oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt, czy też rażąco niskie są ich istotne części składowe. Obowiązkiem wykonawcy jest udzielenie wyjaśnień, w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego, które szczegółowo, rzeczowo i konkretnie wskażą i uzasadnią okoliczności, które miały wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. W oparciu o złożone wyjaśnienia musi być możliwe ustalenie w sposób jednoznaczny, że cena oferty nie jest ceną rażąco niską. Konieczność odrzucenia oferty powstanie nie tylko wówczas gdy wykonawca w ogóle nie złoży wyjaśnień w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego, ale również wtedy, gdy złożone wyjaśnienia są niepełne, ogólnikowe, lakoniczne,

pobieżne oraz niepoparte dowodami (gołosłowne), a tym samym nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (art. 224 ust. 6 Pzp).

Izba podkreśla szczególne znaczenie ustawowego obowiązku złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Obowiązek ten wynika z art. 224 ust. 1 Pzp, w którym wskazano, że zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

W odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i rzetelny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację całego zamówienia, uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy, jak również wykazać dlaczego był w stanie zaoferować cenę na takim, a nie innym poziomie, czyli np. na poziomie budzącym wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami określonymi w SWZ. Dodatkowo należy podkreślić, że odpowiedź na wezwanie do wyjaśnień musi swoim zakresem dotyczyć i obejmować wszystkie elementy, co do których Zamawiający zażądał wyjaśnień.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba stwierdziła, że w rozpoznawanej sprawie uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ast. 1 Pzp, art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp i art. 224 ust. 4 - 6 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Meliorex na Część 4 zamówienia.

Zasadność wezwania wykonawcy Meliorex do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny w danym stanie faktycznym nie budzi wątpliwości i nie była kwestionowana w niniejszym postępowaniu odwoławczym. Treść wezwania skierowanego do wykonawcy Meliorex do złożenia wyjaśnień ma jasną, czytelną i jednoznaczną treść. Zamawiający precyzyjnie wskazał elementy kosztowe i zakres wyjaśnień, których oczekuje.

Obowiązkiem wykonawcy było wyjaśnienie wszystkich elementów wskazanych przez Zamawiającego w wezwaniu. Tymczasem, biorąc pod uwagę treść przedłożonych przez wykonawcę Meliorex wyjaśnień, w ocenie Izby, należy jednoznacznie stwierdzić, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny zostały złożone przez tego wykonawcę w sposób niezgodny z treścią wezwania, w tym przede wszystkim - nieobejmujący wyjaśnienia kosztów pracy oraz zgodności oferty z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wyjaśnienia zawierają kilka zdań, o charakterze bardzo ogólnym, nie powiązanym z danym konkretnym przedmiotem zamówienia. Wyjaśnienia nie referują w żaden sposób do przedłożonych przez wykonawcę ofert ani do przedstawiony tabelach elementów kosztowych dotyczących poszczególnych robót. Dla przykładu jedynie Izba wskazuje, że pismo przewodnie z dnia 21 lutego 2025 r. złożone przez Meliorex zawiera jedno zdanie odnoszące się do kosztów pracy: „*Dodatkowo pragniemy nadmienić, że w przygotowanej kalkulacji zostały ujęte wszystkie koszty m.in. Koszty zaplecza, kadry, pracowników itp., koszty te zostały ujęte w wykonywanych przez naszą spółkę pracach, gdyż oferowane ceny jednostkowe są cenami rynkowymi wraz z kosztami pośrednimi i bezpośrednimi.* Wykonawca Meliorex nie przedstawił żadnych informacji na temat przyjętych stawek za roboczogodzinę, zatrudnienia pracowników, składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ubezpieczenie wypadkowe, składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Nie sposób jest uznać, że powyżej przytoczone stwierdzenie stanowi wyjaśnienie w zakresie dotyczącym tak istotnego elementu jak koszty pracy, o które zwracał się Zamawiający w skierowanym do wykonawcy wezwaniu. Przedłożone Zamawiającemu w załączeniu do wyjaśnień kalkulacje w żaden sposób nie odnoszą się do kosztów pracy ani choćby tylko do stawek za roboczogodzinę przyjętych przez wykonawcę do wyceny przedmiotu oferty. Zestawienia te w żaden sposób nie potwierdzają, że koszty pracy zostały przez ww. wykonawcę skalkulowane w ofercie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy oraz z wymaganiami przepisów prawa pracy oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym.

Taki sposób złożenia wyjaśnień nie obala domniemania rażąco niskiej ceny oferty wykonawcy Meliorex i stanowi *de facto* brak udzielenia wyjaśnień na wezwanie Zamawiającego w danym zakresie, co skutkować powinno odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp.

Dodatkowo, niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, że złożone przez wykonawcę Meliorex wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny nie uzasadniają i nie udowadniają prawidłowej i rzetelnej wyceny całej oferty. Wykonawca Meliorex nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Wykonawca Meliorex na potrzeby wyjaśnień dokonał rozbicia kosztów za poszczególne elementy przedmiotu zamówienia (robót), wskazanych w „Wykazie cen dla Części 4", w których podał ilość robót, jednostkę obmiarową, cenę jednostkową oraz wartość pozycji. Wykonawca nie przedstawił jednak żadnego uzasadnienia merytorycznego do przyjęcia podanych w kosztorysach wartości, w szczególności w zakresie, który nie został oparty na pozyskanych przez wykonawcę ofertach. Wykonawca tylko odnośnie części pozycji wskazanych w kosztorysach przedłożył dowody. W zakresie ponad 20% wartości ofertowej robót, wykonawca Meliorex nie przedłożył żadnych dowodów.

W ocenie Izby, wykonawca Meliorex nie zawarł w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny informacji wystarczających do obalenia domniemania rażąco niskiej ceny złożonej oferty. Złożone wyjaśnienia są niepełne, nie czynią zadość treści

wezwania oraz nie wypełniają dyspozycji art. 224 ust. 2 pkt 4 i 6 Pzp. Wyjaśnienia nie zostały złożone w odniesieniu do sposobu skalkulowania kosztów pracy oraz zgodności oferty z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, odpowiednio do treści wezwania z dnia 13 lutego 2025 r. Złożony kosztorys, bez podania konkretnych i merytorycznych wyjaśnień, stanowiących uzasadnienie wskazanych w nim wartości, nie może sam w sobie stanowić wyjaśnienia ceny oferty.

Reasumując, Izba uznała, że Zamawiający nie miał podstaw, by uznać ofertę złożoną przez wykonawcę Meliorex za najkorzystniejszą w zakresie Części 4 zamówienia. Oferta tego wykonawcy podlega odrzuceniu. Potwierdził się w konsekwencji zarzut naruszenia zasad wynikających z art. 16 pkt 1) i 2) Pzp oraz art. 17 ust. 2 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp i art. 3 ust. 1 znku, poprzez wybór oferty złożonej przez wykonawcę Meliorex w Części 4 zamówienia, jako najkorzystniejszej.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła,
jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437), zgodnie z którym w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw, który przystąpił po stronie zamawiającego, jeżeli uczestnik ten wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu; w takim przypadku Izba zasądza od uczestnika wnoszącego sprzeciw na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Przewodniczący: ……