

WYROK

Warszawa, dnia 18 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Beata Konik

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 9 października 2025 r. przez wykonawcę Biosfera Tomala Olbrys spółkę komandytową z siedzibą w Warszawie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwki z siedzibą w Bolimowie,

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności z 29 września 2025 r. polegającej na wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwki z siedzibą w Bolimowie oraz polegającej na odrzuceniu oferty wykonawcy Biosfera Tomala Olbrys spółkę komandytową z siedzibą w Warszawie, nakazuje ponowne badanie i ocenę oferty w tym odrzucenie oferty wykonawcy Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwki z siedzibą w Bolimowie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

2.2. Zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą sumę kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez Odwołującego.

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługi pn.: „Zadanie BOM nr 55 „po drodze z zielenią” – zagospodarowanie zieleni wzdłuż ul. Biskupickiej w Brwinowie (DW720)”, nr postępowania: 177/25.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 25 lipca 2025 r., nr publikacji ogłoszenia: 487788-2025, nr wydania Dz.U. S: 141/2025.

W postępowaniu tym wykonawca Biosfera Tomala Olbrys spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) 9 października 2025 r. złożył odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności Zamawiającego z 29 września 2025 r. i zaniechania podjęcia przez Zamawiającego czynności w postępowaniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1)art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego,
- 2)art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwek z siedzibą w Bolimowie,
- 3)art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwek z siedzibą w Bolimowie,
- 4)art. 239 ustawy Pzp przez wybór jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwek z siedzibą w Bolimowie.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienie wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego, odrzucenie oferty Leszka Uczciwka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwek z siedzibą w Bolimowie.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał, co następuje.

W pierwszej kolejności Odwołujący wskazał, że ma interes we wniesieniu odwołania i może ponieść szkodę. Następnie przedstawił uzasadnienie zarzutów odwołania.

W złożonej pismem z 12 listopada 2025 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania i przedstawił argumentację.

W piśmie procesowym z 14 listopada 2025 r. wykonawca zgłaszający przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego Leszek Uczciwek prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwek z siedzibą w Bolimowie, wniósł o oddalenie odwołania przedstawiając merytoryczne stanowisko.

Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: „Izba” lub „KIO”), rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy ustaliła, co następuje.

Odwołującemu zgodnie z treścią w art. 505 ustawy Pzp przysługują środki ochrony prawnej, ponieważ jest wykonawcą biorącym udział w postępowaniu o to zamówienie publiczne.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania, po stronie Zamawiającego, w ustawowym terminie, skutecznie zgłosił Leszek Uczciwka prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne i Ogrodnicze Leszek Uczciwek z siedzibą w Bolimowie (dalej: „Przystępujący”).

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp), podtrzymanych na rozprawie z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2453). Izba przy rozpoznaniu sprawy miała na uwadze ponadto stanowiska Stron i Przystępującego zaprezentowane zarówno w pismach procesowych, w tym w odpowiedzi na odwołania jak i podczas rozprawy oraz złożone dowody.

Izba ustaliła następujące okoliczności faktyczne jako istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Na dokumentację zamówienia składa się m.in. dokumentacja projektowa, zgodnie z którą: „*Przedmiotem opracowania jest projekt polegający na zagospodarowaniu pasów zieleni przyulicznej usytuowanych w liniach rozgraniczających na zmodernizowanej w latach 2023-2024 ul. Biskupickiej w Brwinowie, (...)*”. W projekcie podano również, że „*Celem jest zaprojektowanie wieloletniej zieleni wysokiej, średniej i niskiej (krzewów, bylin, traw ozdobnych, roślin zadarniających i roślin cebulowych) oraz założenie trawników. Działania te podjęte są po to, by urozmaicić krajobraz oraz stworzyć większą bioróżnorodność.*”. Dodatkowo z projektu wynika, że „*Projekt ma na celu utworzenie nowych nasadzeń roślin na istniejącym terenie. Zaprojektowana zieleń ma na celu wpisać się w otaczający krajobraz, stworzyć spójną koncepcję na całym terenie objętym opracowaniem. W ramach projektu BOM przewiduje się dokonanie nasadzeń zieleni wysokiej (35 szt. grabów pospolitych) oraz średniej i niskiej (krzewów, bylin, traw ozdobnych, roślin zadarniających i roślin cebulowych) oraz założenie trawników. Dodatkowo zaprojektowano elementy małej architektury – ławki i kosze na odpady na całej długości ul. Biskupickiej. Nasadzenia wskazanej roślinności wpłyną pozytywnie na estetykę przestrzeni oraz wpiszą się w zastany układ zieleni (...)*”. W zakresie elementów małej architektury podano, że „*Przedsięwzięcie uwzględni ustawienie ławek, przy których zlokalizowane zostaną kosze na śmieci. Zakłada się, że elementy te będą spójne ze stylistyką istniejącego zagospodarowania przestrzeni publicznej, w tym innych obiektów małej architektury zlokalizowanych na terenie miasta Brwinowa.*”. W projekcie zawarto wykaz zaprojektowanych roślin wraz z podaniem ilości i parametrów szkółkarskich. Ponadto w projekcie wskazano, że „*Wykonawca udzieli gwarancji na okres 36 miesięcy od wykonania swoich prac. Prowadzić będzie powykonawczą pielęgnację zieleni podczas trwania gwarancji.*” Podano również wykaz czynności, składających się na pielęgnację zieleni.

W zakresie małej architektury podano w dokumentacji projektowej, że zaprojektowano łącznie 5 szt. ławek rekreacyjnych z oparciem i podano ich opis. Ponadto podano, że zaprojektowano 5 szt. koszy na śmieci z daszkiem, podwieszane na słupku, wszystkie zlokalizowane w pobliżu projektowanych ławek. Podano opis koszy na śmieci.

Z treści STWiOR wynika, że montaż ławek ma się odbyć przez przykręcenie lub zabetonowanie kotew, a montaż koszy na śmieci przez zabetonowanie kotwy.

Wymagania dla sprzętu zostało opisane następująco: „Wykonawca jest zobowiązany do używania jedynie takiego sprzętu, który nie spowoduje niekorzystnego wpływu na jakość wykonywanych robót. Sprzęt używany do robót powinien być uzgodniony i zaakceptowany przez Inspektora Nadzoru. Liczba i wydajność sprzętu będzie gwarantować przeprowadzenie robót, zgodnie z zasadami określonymi w dokumentacji projektowej, SST i wskazaniach Inspektora Nadzoru w terminie przewidzianym umową. Sprzęt będący własnością Wykonawcy lub wynajęty do wykonania robót ma być utrzymywany w dobrym stanie i gotowości do pracy. Będzie spełniał normy ochrony środowiska i przepisy dotyczące jego użytkowania. (...)”. Ponadto wskazano, że „Roboty związane z zakładaniem terenów zieleni mogą być wykonywane ręcznie lub mechanicznie przy użyciu dowolnego typu sprzętu.”

Odwolujący zaoferował cenę ze stawką VAT 8% i 23%, natomiast Przystępujący zaoferował cenę z jednolitą stawką VAT dla całego zamówienia tj. 8% VAT.

29 września 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przystępującego i o odrzuceniu oferty Odwołującego jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny z uwagi na obliczenie ceny przy wykorzystaniu dwóch stawek podatku VAT.

Izba zważyła co następuje.

Izba stwierdziła, iż odwołanie na uwzględnienie w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w odniesieniu do oferty Odwołującego i w odniesieniu do oferty Przystępującego.

Spór dotyczy kwestii czy w ramach tego przedmiotu zamówienia wykonawcy powinni zastosować jednolitą, obniżoną stawkę podatku, tj. 8% VAT, czy też zastosowanie mają dwie stawki podatku VAT tj. 8% w odniesieniu do usług związanych z zagospodarowaniem zielenią i 23% w odniesieniu do zakresu zamówienia związanego z małą architekturą. W celu rozstrzygnięcia tego sporu należało przesądzić czy w tym postępowaniu mamy do czynienia ze świadczeniem kompleksowym, co uzasadniałoby zastosowanie jednolitej stawki podatku VAT, czy też z dwoma odrębnymi świadczeniami, z których każde powinno być opodatkowane stawką VAT dla niego właściwą.

Jest bezsporne, że w treści dokumentów zamówienia nie została określona stawka podatku VAT, zatem wykonawcy sami mieli ustalić jej wysokość.

Po zapoznaniu się ze stanowiskami Stron i Przystępującego oraz z treścią dokumentów zamówienia, w tym z treścią projektu i STWiOR, Izba doszła do przekonania, że Odwołujący wykazał, że w tym postępowaniu należało zastosować dwie różne stawki podatku VAT, tj. 8% dla usług związanych z zagospodarowaniem zielenią oraz 23% dla zakresu związanego z małą architekturą. Natomiast Zamawiający nie wykazał zasadności swoich twierdzeń.

Na podstawie zakresu zamówienia wyłaniającego się z dokumentów zamówienia Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia jest zagospodarowanie pasów zieleni przyulicznej usytuowanych w liniach rozgraniczających a celem jest zaprojektowanie wieloletniej zieleni oraz założenie trawników. W dokumentacji wskazano też, że działania te podjęte są po to, by urozmaicić krajobraz oraz stworzyć większą bioróżnorodność. Zatem celem tego zamówienia jest stworzenie terenów zielonych w celu urozmaicenia krajobrazu i zwiększenia bioróżnorodności. Oznacza to, że zakres zamówienia związany z wykonaniem elementów małej architektury (tu: kosze i ławki w ilości po 5 szt.) nie stanowi świadczenia pomocniczego i nie jest tym samym nierozdzielnie związany z zakresem odnoszącym się do zieleni.

W interpretacjach podatkowych, w tym również w tej, na którą powołał się Odwołujący (vide interpretacja indywidualna z 7 czerwca 2019 r. Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej nr 0114-KDIP4.4012.184.2019.2.AK) wskazuje się, że choć nie należy sztucznie dzielić czynności złożonych, to orzecznictwo (w tym przede wszystkim orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) jako zasadę wskazuje, że każde świadczenie powinno być uznawane za odrębne i niezależne. Wskazuje się również, że kryterium odrębności często stosowane w kontekście świadczeń złożonych opiera się na weryfikacji, czy poszczególne świadczenia mogą występować w obrocie gospodarczym niezależnie i czy mogą być wykonane przez dowolny inny podmiot. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, nie następuje świadczenie złożone, lecz kilka odrębnych świadczeń, które powinny być dla celów opodatkowania VAT traktowane niezależnie od siebie.

W ww. interpretacji organ podatkowy na podstawie analizy orzecznictwa TSUE wskazał, że co do zasady każde świadczenie dla celów opodatkowania podatkiem od towarów i usług powinno być traktowane jako odrębne i niezależne, jednak w sytuacji gdy jedna usługa obejmuje z ekonomicznego punktu widzenia kilka świadczeń, usługa ta nie powinna być sztucznie dzielona dla celów podatkowych. Zatem z ekonomicznego punktu widzenia usługi nie powinny być dzielone dla celów podatkowych wówczas, gdy tworzyć będą jedną usługę złożoną, obejmującą kilka świadczeń pomocniczych. Jeżeli jednak w skład świadczonej usługi wchodzić będą czynności, które nie służą wyłącznie wykonaniu czynności

głównej, zasadniczej, lecz mogą mieć również charakter samoistny, to wówczas nie ma podstaw dla traktowania ich jako elementu usługi złożonej. Tym samym, jeżeli świadczenia można rozdzielić tak, że nie zmieni to ich charakteru ani wartości z punktu widzenia nabywcy - wówczas świadczenia takie powinny być traktowane jako dwa (lub więcej) niezależnie opodatkowane świadczenia.

Ww. interpretacja dotyczy w ocenie Izby analogicznego zamówienia, tj. zamówienia na świadczenie usługi zagospodarowania zieleni z elementami małej architektury. Organ podatkowy uznał, że każda z usług (sadzenie drzew i krzewów w gruncie oraz dostarczenie i montaż ławek i koszy na odpady oraz zakup i montaż ozdobnych donic zewnętrznych) stanowi samodzielne i niezależne świadczenie, które może być odrębnie zlecane.

Odnosząc się do stanowiska Zamawiającego, Izba doszła do przekonania, że nie wykazał on jego zasadności. Złożony podczas rozprawy dowód w postaci pisma z 26 września 2025 r. dotyczy innego postępowania i innego stanu faktycznego, gdzie tamtejszy zamawiający przesądził w dokumentach zamówienia wysokość stawki podatku VAT, jaką wykonawcy mieli posłużyć się na potrzeby wyliczenia ceny w tamtym postępowaniu. Nie ma to miejsca w rozpoznawanej sprawie. Ponadto ocena dokonana przez zamawiającego, od którego pochodzi pismo z 26 września 2025 r. dotyczyła okoliczności jakie wystąpiły w tamtym postępowaniu. Izba zwraca również uwagę, że usługi zagospodarowania zieleni nie są sobie równe i każdy stan faktyczny powinien być oceniany z uwzględnieniem okoliczności mu właściwych. W tym postępowaniu celem jest zagospodarowanie pasów zieleni wzdłuż drogi w celu zwiększenia ich atrakcyjności i różnorodności biologicznej. Elementy małej architektury jak ławki i kosze na śmieci nie przyczynią się do lepszego wykonania utworzenia nowych nasadzeń roślin i założenia trawników. Innymi słowy elementy małej architektury nie wpływają w tym postępowaniu na możliwość wykonania nasadzeń i nie służą temu celowi. Nie ma przeszkód aby objąć te elementy jednym postępowaniem ale brak podstaw do ich kompleksowego potraktowania pod względem podatkowym.

Izba nie uznała również za trafną argumentację przedstawioną przez Przystępującego. Stanowisko organu podatkowego wyrażone w interpretacji indywidualnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 5 lipca 2023 r. o sygn. 0114-KDIP4- 2.4012.241.2023.1.WH, dotyczy w ocenie Izby znacznie odmiennego stanu faktycznego niż ten będący przedmiotem rozpoznania w tej sprawie odwoławczej. Orzecznictwo Izby przywołane w stanowisku Przystępującego również dotyczy oceny innych stanów faktycznych.

W ocenie Izby przesądzająca dla oceny jest treść dokumentów zamówienia. Nawet analiza potrzeb i wymagań, na którą powołał się Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie nie potwierdza zdaniem Izby słuszności stanowiska Zamawiającego i Przystępującego. Również w tym dokumencie Zamawiający wskazał, że celem zamówienia jest realizacja nasadzeń zieleni miejskiej w celu poprawy jakości przestrzeni publicznej, estetyki krajobrazu oraz zwiększenia bioróżnorodności. A dodatkowym celem jest przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu, w tym ograniczenie efektu miejskiej wyspy ciepła oraz poprawa retencji wód opadowych. Analiza potrzeb i wymagań nie odnosi się w ogóle do elementów małej architektury. Ponadto Izba zwraca uwagę, że nie jest to dokument znany wykonawcom.

Zatem realizacja małej architektury w postaci ławek i koszy na śmieci, choć z pewnością jest zabiegiem przyczyniającym się do uczynienia tej przestrzeni bardziej przyjaznej i atrakcyjnej dla lokalnej społeczności, nie jest elementem niezbędnym do osiągnięcia tak postawionych celów realizacji tego zamówienia. Izba dostrzega, że zastosowane przez Zamawiającego w tym zamówieniu rozwiązanie jest praktyczne, jednak w tych okolicznościach można bez przeszkód stwierdzić, że realizacja małej architektury mogła by się odbyć w innym czasie i zupełnie niezależnie od realizacji nasadzeń zieleni miejskiej i nie służy lepszej jakości tych nasadzeń. Okoliczność, że Zamawiający postanowił objąć te elementy jednym zamówieniem nie przesądza że mamy do czynienia ze świadczeniem kompleksowym.

Powyższe prowadzi do słuszności stanowiska zaprezentowanego przez Odwołującego, że nie mamy do czynienia ze świadczeniem kompleksowym, co skutkowało uwzględnieniem tego zakresu odwołania.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, Izba wskazuje że ten zarzut się nie potwierdził.

W pierwszej kolejności Izba przypomina, że zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontrydiktoryjnym co oznacza, że strony i uczestnicy postępowania odwoławczego obowiązani są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. W przypadku rozpoznania zarzutu rażąco niskiej ceny na etapie postępowania odwoławczego ciężar dowodu rozkłada się analogicznie do tego w postępowaniu o udzielenie zamówienia (*vide* art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). Oznacza to, że stosownie do art. 537 ustawy Pzp ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego albo na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Skład orzekający w tej sprawie podziela prezentowane w orzecznictwie Izby stanowisko, zgodnie z którym ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie ma charakteru absolutnego i nie zwalnia jednak odwołującego, który podnosi zarzut rażąco niskiej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny, zgodnie z 534 ust. 1 ustawy Pzp, zwłaszcza w sytuacji, gdy zamawiający

nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Innymi słowy odwołujący, który wniesionym odwołaniem dąży do eliminacji z postępowania o zamówienie oferty konkurenta powołując się na wystąpienie rażąco niskiej ceny jest obowiązany tę okoliczność wykazać stosownymi dowodami. Izba orzeka bowiem w granicy wyznaczonej zarzutami odwołania.

Oceniając argumentację przedstawioną przez Odwołującego na poparcie zarzutu, Izba miała na uwadze nie tylko treść złożonych przez Przystępującego wyjaśnień wraz z dowodami, ale również treść skierowanego przez Zamawiającego wezwania.

Odnosząc się do stanowiska Odwołującego podanego w odwołaniu i podtrzymanego na rozprawie Izba w pierwszej kolejności wskazuje, że złożone wyjaśnienia powinny stanowić adekwatną odpowiedź na skierowane do wykonawcy wezwanie. Analiza wezwania i udzielonych w odpowiedzi wyjaśnień prowadzi do wniosku, że stanowią one adekwatną odpowiedź. Izba oceniła, że wezwanie z 10 września 2025 r. ma bardzo ogólną treść. Zamawiający w jego treści ograniczył się jedynie do wskazania podstawy prawnej, zwrócenia się o „udzielenie wyjaśnień w tym złożenie dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu”, wskazania że wyjaśnienia „mogą” dotyczyć w szczególności elementów wskazanych w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp, lecz muszą dotyczyć elementów o których mowa w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp. Ponadto Zamawiający wprost zapytał o to jaką stawkę za roboczogodzinę przyjął Przystępujący do kalkulacji ceny wraz z uwzględnieniem kosztów pracodawcy. W udzielonych wyjaśnieniach Przystępujący wskazał czynniki pozwalające mu obniżyć cenę, podał stawkę roboczogodziny, podał poziom zakładanego zysku. Ponadto wykonawca przedstawił kalkulację: kosztorys wykonawczy, zestawienie sprzętu, zestawienie robocizny oraz zestawienie materiałów. Izba dostrzega lakoniczność tych wyjaśnień, jednak z całą mocą podkreślić należy że w zarzucie Odwołujący ograniczył się jedynie do poddania w wątpliwość jakości tych wyjaśnień lecz jednocześnie nie wykazał w sposób niewątpliwy, że oferta Przystępującego powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę.

Sankcja odrzucenia oferty należy to najbardziej dotkliwych dla wykonawcy, ponieważ odbiera mu w danym postępowaniu możliwość uzyskania zamówienia. Stąd też decyzja o odrzuceniu oferty nie powinna być pochopna. Izba nie zgodziła się z Odwołującym, że w okolicznościach tej sprawy nie było podstaw do skierowania drugiego wezwania. Izba wskazuje że procedura wyjaśnienia ceny stanowi proces a to oznacza, że Zamawiający zasadniczo nie powinien poprzestawać na jednokrotnym wezwaniu, szczególnie gdy cena jest ryczałtowa i pierwsze wezwanie jest zwykle skonstruowane na większym poziomie ogólności. Przepis art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, który daje możliwość odrzucenia oferty w sytuacji złożenia niewystarczających wyjaśnień powinien mieć zastosowanie wyjątkowo, w sytuacji gdy udzielone w odpowiedzi na wezwanie wyjaśnienia rzeczywiście nie dają żadnych możliwości (nawet do wstępnej) oceny realności zaofferowanej ceny. Pamiętać bowiem należy, że taki jest właśnie cel procedury wyjaśnienia ceny – ustalenie, czy wykonawca nie zaofferował jej na rażąco niskiej poziomie. Inne podejście prowadziło by w ocenie Izby do wypaczenia tego narzędzia, a skrajnie formalistyczny pogląd, jaki w ocenie Izby forsuje Odwołujący – do uczynienia narzędzia do eliminacji ofert, a nie taki był cel omawianych przepisów. Stąd też w ocenie Izby podniesione przez Odwołującego wątpliwości mogłyby być przedmiotem dodatkowego wezwania, którego treść również byłaby już bardziej precyzyjna i nakierowałaby wykonawcę do udzielenia bardziej szczegółowych wyjaśnień i przedstawienia wnikliwszej analizy. W zakresie twierdzenia o braku dowodów Izba również nie zgodziła się z Odwołującym. Nie jest prawdą, że Przystępujący wyjaśniając cenę nie przedstawił żadnych dowodów. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Izby również wyjaśnienia wykonawcy i jego oświadczenia własne mogą mieć moc dowodową. W tym postępowaniu Przystępujący przedstawił kosztorys cenowy w którym podał ceny na sadzonki. Jeśli te ceny są wątpliwe nie ma przeszkód aby dopytać wykonawcę w tym zakresie w tym wezwać go wprost o konkretne dowody. Na przedmiot zamówienia składa się wiele różnych roślin, nie sposób oczekiwać aby wykonawca przedstawiał dowód na cenę każdej z nich, choć niewątpliwie świadczyłoby to dużej staranności takiego wykonawcy. Jeśli jednak udzielona w odpowiedzi na wezwanie odpowiedź jest adekwatna do jego treści lecz budzi wątpliwości, w ocenie składu orzekającego nie ma przeszkód aby Zamawiający skierował kolejne bardziej szczegółowe wezwanie w tym aby poprosił o przedstawienie dowodów na konkretne okoliczności, które są dla niego wątpliwe. Odnosząc się do dowodu z postaci zestawienia własnego Odwołującego w zakresie cen sadzonek w różnych szkółkach Izba zwraca uwagę, że jest to dowodów mogący (przy odpowiedniej konstrukcji zarzutu) co najwyżej skutkować ponownym wezwaniem wykonawcy do dalszego wyjaśnienia ceny jednak wobec braku dowodów w postaci ofert. Izba nie mogła w sposób niebudzący wątpliwości uznać, że Odwołujący udowodnił, że oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę. W tych okolicznościach zarzut podlegał oddaleniu.

Wobec uwzględnienia odwołania w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, Izba uznała, że Odwołujący osiągnął cel odwołania, ponieważ Izba nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego i odrzucenie oferty Przystępującego. Stąd też mimo oddalenia zarzutu odnoszącego się do zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego z uwagi na rażąco niską cenę Izba uznała, że Odwołujący wygrał spór w całości (vide §7 ust. 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich

rozliczenia oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.) oraz § 7 ust. 1 pkt 1) związku z § 2 ust. 1 pkt 2 w ze. Z §5 pkt 1) i 2) lit b) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczenia oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....