Sygn. akt: KIO 3070/25

WYROK

Warszawa, dnia 16 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzeszewski

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 września 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 lipca 2025 r. przez wykonawcę L.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkopz siedzibą w Lublinie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Kraśnik;

orzeka:

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Skarbowi Państwa – Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe Nadleśnictwo Kraśnik:

- unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy „ERGO-TECH" Przedsiębiorstwo Informacyjno-Handlowe sp. z o.o. z siedzibą w Kraśniku,

- unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy L.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkop z siedzibą w Lublinie,

- dokonanie ponownego badania i oceny złożonych ofert,

2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Kraśnik i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego

- kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę L.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkopz siedzibą w Lublinie tytułem wpisu od odwołania,

-kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę L.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkopz siedzibą w Lublinie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od zamawiającego Skarbu Państwa – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo Kraśnik na rzecz wykonawcy L. S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkopz siedzibą w Lublinie - kwotę 11 100 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego 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 3070/25

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

Zamawiający: Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Kraśnik wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą: *„Budowa dojazdu pożarowego nr 15 w Leśnictwie Wrzelowiec ETAP III 1+290 do 1+739"*, numer postępowania: SA.270.24.2025.

W dniu 10 czerwca 2025 r. ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem: 2025/BZP 00270818/01.

W dniu 18 lipca 2025 r. Odwołujący: L.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkopz siedzibą w Lublinie powziął wiadomość o odrzuceniu złożonej przez niego oferty oraz o wyborze oferty najkorzystniejszej wykonawcy konkurencyjnego.

W dniu 23 lipca 2025 r. Odwołujący wniósł odwołanie wobec powyższej czynności zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

I.art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 wraz ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp –

poprzez dokonanie wadliwej oceny wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej przez Odwołującego oraz poprzez niczym nieuzasadnione przyjęcie, że argumenty przedstawione w wyjaśnieniach z dnia 4 lipca 2025 r. poparte licznymi dowodami złożone przez Odwołującego nie wyjaśniają w sposób wystarczający, iż zaoferowana cena, jak i stawka roboczogodziny nie są rażąco niskie, co w konsekwencji skutkowało nieuzasadnionym przyjęciem, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę podczas, gdy prawidłowa analiza treści powołanego pisma w powiązaniu z przedłożonymi dokumentami w sposób oczywisty wskazuje, że Odwołujący posiada realną możliwość realizacji zadania za kwotę przedstawioną w ofercie przy uwzględnieniu odpowiedniego poziomu zysku, a stawka roboczogodziny nie jest stawką rażąco niską;

II.art. 224 ust. 5 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp – poprzez błędne uznanie, że Odwołujący nie udowodnił, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia;

III.art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp poprzez błędne uznanie, że Odwołujący nie wykazał zgodności ceny swojej oferty z przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, mimo że nie istniały przesłanki do takiego wniosku;

IV.art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp – poprzez odrzucenie oferty Odwołującego, pomimo faktu, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu w stosunku do przedmiotu zamówienia;

V.art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp – poprzez przedstawienie uzasadnienia faktycznego i prawnego odrzucenia oferty Odwołującego w sposób niepełny, niejasny i budzący wątpliwości interpretacyjne, a w konsekwencji prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;

VI.art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp – poprzez nieprawidłowy wybór oferty Wykonawcy „ERGO-TECH" Przedsiębiorstwo Informacyjno-Handlowe sp. z o.o. z siedzibą w Kraśniku, zwanego dale jako: ERGO-TECH jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

W konsekwencji, Odwołujący wnosił o:

1.Uwzględnienie odwołania.

2.Nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;

2)unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

3)powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym ewentualnego wezwania Odwołującego do złożenia dalej idących wyjaśnień dotyczących ceny ofertowej; 4) wyboru oferty Odwołującego jak najkorzystniejszej w postępowaniu.

3.Obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego i zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa przed Krajową Izbą Odwoławczą.

W swoim odwołaniu Odwołujący przedstawił następujący stan faktyczny.

1.„(…)Zamawiający prowadzi postępowanie w trybie w trybie podstawowym bez negocjacji, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy Pzp.

2.Zamawiający w dniu 30 czerwca 2025 r. wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Zgodnie z treścią wezwania: Działając na mocy art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawa zamówień publicznych (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. – dalej: Pzp) w związku z tym, że *„cena całkowita oferty Wykonawcy jest niższa o co najmniej 35 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania Zamawiający żąda od Wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny /kosztu/ istotnych części składowych zaoferowanej ceny lub kosztu".*

Następnie w wezwaniu Zamawiający zacytował treść umowy oraz SWZ i wskazał, że w związku z tymi postanowieniami *„[…] cena ofertowa musi tym samym uwzględniać wymogi w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę dla pracowników, obowiązujące od 1 stycznia 2022 roku. cena oferty musi bezwzględnie uwzględniać ww. kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wszelkie koszty utrzymania pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, tj. koszt składek ZUS płaconych przez Pracodawcę, koszt pracy w godzinach nocnych, koszt ewentualnego urlopu, koszt ewentualnego zastępstwa pracownika w trakcie urlopu lub zwolnienia chorobowego, etc.*

Mając na uwadze powyższe, zaoferowana cena przez Wykonawcę (tu stawka roboczogodziny 25 zł), wydaje się

rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego. Przedłożone wyjaśnienia powinny dotyczyć w szczególności:

1/ zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

2/ zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie."

3.W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący pismem z dnia 4 lipca 2025 r. przedstawił szczegółowe wyjaśnienia zawierające dowody, które jednoznacznie wskazują, że nie tylko stawka roboczogodziny, ale też cała oferta Odwołującego nie realizuje cech rażąco niskiej ceny.

4.Pomimo tego, Zamawiający pismem z dnia 18 lipca 2025 r. poinformował Odwołującego o odrzuceniu złożonej przez niego oferty, ponieważ zdaniem Zamawiającego wyjaśnienia i dowody złożone przez Odwołującego nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani stawki roboczogodziny. W uzasadnieniu faktycznym odrzucenia oferty Zamawiający wskazał lakonicznie, że: *„Wykonawcę wezwano do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie stawki godzinowej, która została wykazana na znacznie niższym poziomie niż minimalna stawka godzinowa ustalona na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wykonawca w wyznaczonym terminie złożył wyjaśnienia wraz z licznymi dokumentami. W złożonych wyjaśnieniach co do stawki godzinowej Wykonawca wskazał jedynie, że jest to stawka netto, nie przedstawiając na to żadnych wyliczeń ani dowodów. Złożone wyjaśnienia Zamawiający uznał za niewystarczające, zbyt ogólne, odnoszące się do ceny oferty jako całości, a nie do stawki godzinowej. Wykonawca nie przedstawił wyjaśnień, które wskazywałyby, że zastosował się do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, tj. przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę czy z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, na co wskazuje art. 224 ust. 1 i ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp, co skutkuje nie właściwym wykonaniem zamówienia".*

Na poparcie zarzutów przedstwionych w odwołaniu Odwołujący podał następujące uzasadnienie.

1.Wskazać należy w pierwszej kolejności, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie zawiera definicji rażąco niskiej ceny, to jednak w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że występuje ona m.in. wówczas, gdy jest **nierealistyczna,** gdy nie budzi wątpliwości, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie za nią przedmiotu zamówienia byłoby nieopłacalne lub **gdy różnica cen nie będzie możliwa do uzasadnienia obiektywnymi okolicznościami, pozwalającymi wykonawcy zrealizować to zamówienie bez strat i dodatkowego finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne.** Należy zwrócić uwagę, że zakaz formułowania ceny rażąco niskiej wynika z art. 224 ustawy Pzp jest wynikiem uzasadnionego podejrzenia ustawodawcy, iż wykonawca w celu uzyskania zamówienia zaproponuje cenę bardzo niską, która nie będzie gwarantowała wykonania zamówienia lub spowoduje jego wykonanie w nienależyty sposób, np. kosztem jakości czy też terminowości wykonania przedmiotu zamówienia. W takim przypadku dyspozycja art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zobowiązuje Zamawiającego do odrzucenia oferty, która zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Istotnym jest, że ustawodawca nie zdefiniował, jak już wskazano pojęcia *„rażąco niska cena*". Sąd Okręgowy w Katowicach w wyroku z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt XIX Ga 128/08 stwierdził, że*„przepisy p.z.p nie określają definicji pojęcia rażąco niskiej ceny [...]. Punktem odniesienia do określenia jest przedmiot zamówienia i przyjąć można, że **cena rażąco niska to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień i ewentualnie innych ofert złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego".***

W związku z brakiem legalnej definicji, w orzecznictwie sądów okręgowych oraz Krajowej Izby Odwoławczej, a wcześniej w orzecznictwie arbitrażowym, ustalone pewne cząstkowe lub ogólne, definicyjne ramy i odniesienia dla tego pojęcia. I tak według wyroku KIO 592/13:*„o cenie rażąco niskiej można mówić wówczas, gdy oczywiste jest, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę byłoby dla niego nieopłacalne*". Ponadto, w wyroku KIO 1562/11 wskazano: *„Cena rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia będzie ceną odbiegającą od jego wartości, a rzeczona różnica nie będzie uzasadniona obiektywnymi względami pozwalającymi danemu wykonawcy bez strat i finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne, zamówienie to wykonać. Reasumując, cena rażąco niska jest więc ceną nierealistyczną, nieadekwatną do zakresu kosztów prac składających się na dany*

przedmiot zamówienia, zakładająca wykonanie zamówienia poniżej jego rzeczywistych kosztów i w takim sensie nie jest ceną rynkową, tzn. generalnie niewystępującą na rynku, na którym ceny wyznaczane są m.in. poprzez ogólną sytuację gospodarczą panującą w danej branży i jej otoczeniu biznesowym, postęp technologiczno- organizacyjny oraz obecność i funkcjonowanie uczciwej konkurencji podmiotów racjonalnie na nim działających". Stanowisko to konsekwentnie podtrzymywane jest na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Pzp - Izba w wyroku z dnia 16 lutego 2024 r. o sygn. KIO 290/24 stwierdziła, że: *„ustawa Prawo zamówień publicznych nie definiuje rażąco niskiej ceny, niemniej punktem odniesienia winien być przedmiot zamówienia. Zatem należy przyjąć, że* ***rażąco niska cena to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w kontekście aktualnej sytuacji rynkowej. Nie wystarczy więc, aby cena zasadniczo odbiegała od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. Istotne, aby była to cena taka, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę byłoby nieopłacalne. Musi to być cena rażąco niska w stosunku do konkretnego przedmiotu zamówienia, uwzględniającego specyfikę rynku"*. Ten utrwalony pogląd prezentuje liczne orzecznictwo *(zob. również: Wyrok KIO z dnia 12 września 2022 r., sygn. akt KIO 2263/22, Wyrok KIO z dnia 25 października 2023 r., sygn. akt KIO 2979/23, Wyrok KIO z dnia 6 września 2024 r., sygn. akt KIO 3011/24).*

2.**W kontekście powyższego Odwołujący nie zgadza się z oceną Zamawiającego, jakoby jego oferta przejawiała cechy rażąco niskiej ceny.** Odwołujący nie zgadza się również ze stanowiskiem, jakoby stawka roboczogodziny w wysokości 25 zł była stawką rażąco niską z punktu widzenia przepisów dotyczących 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 realizowane zamówienie oraz przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

3.Wbrew twierdzeniom Zamawiającego, Odwołujący w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożył szczegółowe, kompleksowe i wyczerpujące wyjaśnienia, dokładnie odpowiedział na wszystkie pytania i wątpliwości Zamawiającego oraz poparł swoją odpowiedź szeregiem dowodów. Tym samym, domniemanie istnienia rażąco niskiej ceny zostało obalone w całości.

4.W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, że Odwołujący, zgodnie z treścią wezwania, wykazał, że zaoferowana cena jest ceną rzeczywistą i uwzględniającą wszystkie elementy zamówienia. Odwołujący wyjaśnił w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację zamówienia oraz uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy. Odwołujący wykazał na jakiej podstawie zaoferował cenę na takim poziomie, odniósł się do stawki roboczogodziny i ujął w ramach wyjaśnień wszystkie wymagane przez Zamawiającego elementy.

5.Należy podkreślić, że Zamawiający formułując wezwanie do złożenia wyjaśnień z dnia 30 czerwca 2025 r. nie wskazał konkretnych wytycznych, do których Odwołujący miał się odnieść składając wyjaśnienia w kontekście rażąco niskiej ceny. Wezwanie było ogólne, typowe, właściwie jednostronicowe. **Nie można przy tym zgodzić się z Zamawiającym, że żądał jedynie wyjaśnienia w zakresie stawki za roboczogodzinę.** Jak wynika literalnie z treści wezwania do wyjaśnień Zamawiający w treści wezwania wskazał, **że żąda od Wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny /kosztu/ istotnych części składowych zaoferowanej ceny lub kosztu. Powyższe należało zrozumieć nie inaczej niż wezwanie do wyjaśnień całej ceny oferty, tym bardziej, że za podstawę wezwania Zamawiający potraktował nie odstępstwo samej stawki roboczogodziny o co najmniej 35 % od szacunku Zamawiającego w tym zakresie, lecz to, że cena całkowita oferty Wykonawcy jest niższa o co najmniej 35 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.**

6.**Wobec tak niejasnej treści wezwania Odwołujący odniósł się zatem zarówno do całej ceny oferty, jak i stawki roboczogodziny.**

7.**Zauważenia wymaga, że Zamawiający dopiero w informacji o odrzuceniu oferty wskazał, że Odwołujący powinien w wyjaśnianiach co do stawki godzinowej przedstawić wyliczenia i dowody, podczas gdy takie żądanie nie wynika z treści samego wezwania.**

8.Odwołujący odniósł się więc do treści wezwania w sposób adekwatny. W niniejszym przypadku Odwołujący przekazał pełne, szczegółowe wyjaśnienia dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, odniósł się do czynników wskazanych w wezwaniu przez Zamawiającego oraz złożył stosowne dowody na poparcie swoich twierdzeń **(co Zamawiający sam podkreśla wskazując w informacji o odrzuceniu, że Odwołujący „złożył**

wyjaśnienia wraz z licznymi dokumentami"). Zwrócić należy uwagę, że wyjaśnienia te były nawet dużo bardziej szczegółowe aniżeli wymagał tego w wezwaniu Zamawiający.

9.Należy zwrócić uwagę, że w treści uzasadnienia faktycznego czynności odrzucenia oferty Odwołującego, Zamawiający **nie formułuje żadnych zastrzeżeń wobec ceny całkowitej oferty Odwołującego ani też co do poszczególnych pozycji cenowych z kosztorysu ofertowego.** Jedynym elementem poddanym w wątpliwość przez Zamawiającego była stawka roboczogodziny, natomiast brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, z których wynikałoby, że według Zamawiającego cała cena oferty Odwołującego – rozumiana jako suma wszystkich kosztów realizacji zamówienia – miałaby charakter rażąco niski. **Zamawiający nie wskazał, że zaoferowana cena całościowa odbiega od cen rynkowych, że nie uwzględnia istotnych kosztów wykonania przedmiotu zamówienia, ani że budzi wątpliwości co do możliwości prawidłowej realizacji zamówienia. Brak takiego stanowiska po stronie Zamawiającego świadczy o tym, że w jego ocenie cena jako całość nie nosi znamion rażąco niskiej, a zatem nie została spełniona podstawowa przesłanka zastosowania art.226 ust. 1 pkt 8 Pzp.**

10.**Odnosząc się zatem właściwie do jedynego zarzutu Zamawiającego jaki sformułował wobec ceny oferty Odwołującego, czyli wysokości stawki roboczogodziny, podkreślić należy, że różnica pomiędzy stawką roboczogodziny a stawą minimalną godzinową wynikającą z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. jest zasadnicza i dotyczy zarówno charakteru tych stawek, jak i celu ich stosowania. Stawka minimalna godzinowa, ustalana corocznie przez Radę Ministrów (na mocy ww. rozporządzenia), to minimalne wynagrodzenie brutto za godzinę pracy, jakie przysługuje osobie wykonującej pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowy zlecenia). Z kolei stawka roboczogodziny to pojęcie stosowane głównie w kontekście kosztorysów inwestorskich, wycen robót budowlanych lub usług, a także w kalkulacjach ofertowych składanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.**

11.Stawka godzinowa z rozporządzenia dotyczy **umów cywilnoprawnych**, a Zamawiający sam wymagał, aby przedmiot umowy był realizowany przez osoby zatrudnione **na umowę o pracę**, w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, wykonujące czynności, jak: a) organizowanie i realizacja robót budowlanych (pracownicy niższego szczebla technicznego), b) bezpośrednie wykonywanie robót budowlanych (pracownicy fizyczni), c) obsługa sprzętu budowlanego ciężkiego, lekkiego (operatorzy sprzętu). Zamawiający zdaje się tego zupełnie nie rozróżniać.

12 Zgodność oferty Odwołującego z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp, została wykazana przez Odwołującego. Odwołujący przedłożył bowiem kopie zawartych umów o pracę z personelem przewidzianym do realizacji zamówienia, a także zaświadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych potwierdzające brak zaległości w opłacaniu składek. Dokumenty te potwierdzają, że oferowana cena uwzględnia obowiązujące przepisy prawa pracy oraz zapewnia pracownikom co najmniej minimalne wynagrodzenie zgodnie z obowiązującymi regulacjami.

13.Nie można zatem zgodzić się z Zamawiającym, że stawka roboczogodziny została wykazana na znacznie niższym poziomie niż minimalna stawka godzinowa ustalona na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

14.Powyższe wynika również z faktu, że stawka 25 zł za roboczogodzinę to zgodnie z kosztorysem ofertowym oraz zgodnie z wyjaśnieniem Odwołującego stawka netto. Z przedłożonego kosztorysu ofertowego dotyczącego przedmiotowego zadania jednoznacznie wynika, **że stawka za roboczogodzinę została przyjęta jako stawka netto.** Kluczowym potwierdzeniem tej okoliczności jest sposób sporządzenia kosztorysu, w którym całość wartości została ujęta w podziale na kwoty netto, VAT oraz wartość brutto. Wprost wskazano, że wartość kosztorysu netto wynosi 324 101,95 zł, natomiast wartość podatku VAT – 74 543,45 zł, co razem daje wartość brutto w wysokości 398 645,40 zł. Takie zestawienie nie pozostawia wątpliwości, że wszystkie wartości cząstkowe, w tym również stawki jednostkowe, kalkulowane były jako stawki netto.

15.Dodatkowo, w nagłówkowej części kosztorysu określono stawkę za roboczogodzinę (r-g) w wysokości 25,00 zł, nie dodając żadnej innej adnotacji. Brak wyraźnego wskazania, że stawka ta jest stawką brutto, przy jednoczesnym przyjęciu jednolitej formy kalkulacji w wartościach netto, potwierdza, że przyjęta stawka roboczogodziny również jest stawką netto. Co więcej, w kosztorysie zastosowano klasyczny model kalkulacyjny, przewidujący doliczanie kosztów pośrednich oraz zysku procentowo od wartości robocizny

(R) i sprzętu (S), co jest zgodne ze standardami stosowanymi przy kalkulacjach netto. Tym samym należy uznać, że wartość 25,00 zł za roboczogodzinę została wskazana jako stawka netto, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w strukturze kosztorysu, jak i w jego podsumowaniu.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że niektórzy z Wykonawców, jacy złożyli oferty w postępowaniu w ogóle nie wskazali stawek roboczogodziny, pomimo takiego obowiązku wynikającego z SWZ. Mimo to, Zamawiający nie odrzucił ich oferty.

16.Skoro zatem stawka 25 zł/roboczogodzinę to stawka netto to idąc tokiem rozumowania Zamawiającego jest ona zgodna z minimalną stawką godzinową ustaloną na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (choć, jak wskazano, obie te stawki mają zupełnie różny cel i funkcję i nie można pomiędzy nimi postawić znaku równości, co Zamawiający zupełnie zignorował). **Stawka 30,50 zł z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. do której Zamawiający za roboczogodzinę to stawka brutto.**

17.Odwołujący zatem prawidłowo oszacował koszt roboczogodziny na poziomie 25,00 zł netto, co znajduje pełne uzasadnienie zarówno w obowiązujących przepisach prawa, jak i w realiach rynkowych. **Wskazana stawka jest wyższa od minimalnej stawki netto**, jaka wynika z przeliczenia ustawowego minimum godzinowego brutto określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów, tj. 30,50 zł brutto obowiązujących od 1 stycznia 2025 r. Należy podkreślić, że stawka 30,50 zł brutto nie stanowi kwoty wypłacanej zleceniobiorcy „na rękę", lecz podlega obowiązkowym potrąceniom z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz zaliczki na podatek dochodowy. W przypadku standardowej umowy zlecenia z pełnym oskładkowaniem, po dokonaniu powyższych potrąceń, realna stawka netto (czyli kwota faktycznie wypłacana pracownikowi lub zleceniobiorcy) **wynosi około 22,65 zł netto.** W świetle powyższego, zaoferowana przez Odwołującego stawka 25,00 zł netto za jedną roboczogodzinę **jest wyższa o ok. 2,35 zł netto od minimalnej stawki ustawowej**, co świadczy o rzetelnej kalkulacji kosztów pracy i uwzględnieniu nie tylko wymogów prawnych, ale również czynników organizacyjnych, ryzyk wykonawczych i konieczności zapewnienia należytej jakości realizacji zamówienia.

18.Zamawiający, oceniając wyjaśnienia Odwołującego, powinien wziąć pod uwagę, że przyjęcie stawki wyższej niż ustawowe minimum brutto (a tym bardziej netto) nie może być podstawą do zakwestionowania rzetelności kalkulacji – przeciwnie, potwierdza to jej zgodność z realiami rynkowymi oraz zasadami należytego wykonania zamówienia publicznego.

19.Przede wszystkim jednak, abstrahując od powyższego, podkreślenia wymaga, że każda pozycja kosztorysu, **której cena nie została zakwestionowana przez Zamawiającego,** została wyceniona z użyciem tej właśnie stawki – 25 zł za roboczogodzinę – przy założonych nakładach robocizny, materiałów, sprzętu i narzutach **(koszty pośrednie i zysk – po 3% dla robocizny i sprzętu).** Dlatego ceny jednostkowe poszczególnych pozycji (np. „Profilowanie i zagęszczanie podłoża…" za 1,35 zł/m²) **są już obliczone na podstawie tej stawki, stąd nie ma ona odrębnego znaczenia dla całego wynagrodzenia.** Potwierdza to § 6 ust. 4 projektu umowy, gdzie wskazano, że samodzielna stawka roboczogodziny, za której wysokość oferta Odwołującego została bezpodstawnie odrzucona przez Zamawiającego, to stawka obowiązująca **ewentualnie dla rozliczeń robót dodatkowych, zamiennych i do odliczeń robót zaniechanych.**

20.Ponadto, zgodnie z treścią przepisu art. 253 ust. 1 pkt 2) ustawy Pzp „*Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone **podając uzasadnienie faktyczne i prawne**"*. W informacji o odrzuceniu oferty Zamawiający nie wskazał, dlaczego konkretnie uznał wyjaśnienia za niewystarczające – ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, że „nie przedstawiono wyliczeń", co jest sprzeczne ze stanem faktycznym. Zamawiający nawet nie odniósł się do dowodów, jakie Odwołujący załączył do wyjaśnień. Zamawiający nie uzasadnił, dlaczego oferta Odwołującego nie pozwala na wykonanie zamówienia zgodnie z SWZ, czy na przestrzeganie przepisów prawa pracy. **Natomiast Odwołujący przecież wykazał, że zastosowanie wewnętrznych oszczędności, zasobów własnych, korzystnych warunków współpracy z kontrahentami oraz organizacji pracy uzasadnia oferowaną cenę. W takiej sytuacji obowiązkiem Zamawiającego było odniesienie się konkretnie i rzeczowo do tych argumentów. Odwołujący wykazał, że zastosowanie wewnętrznych oszczędności, zasobów własnych oraz organizacji pracy uzasadnia oferowaną cenę. W takiej sytuacji obowiązkiem Zamawiającego było odniesienie się konkretnie i rzeczowo do tych argumentów.** Odwołujący, w ślad za orzecznictwem KIO wskazuje, iż **dokonując oceny prawidłowości czynności**

zamawiającego Izba opiera się na okolicznościach faktycznych, które zostały zakomunikowane wykonawcy w decyzji o odrzuceniu jego oferty. To w zawiadomieniu o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający powinien przedstawić zarówno uzasadnienie faktyczne, jak i prawne tej czynności w sposób wyczerpujący, rzetelny i przejrzysty, do czego też obliguje zamawiającego treść art. 253 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 16 ust. 1 Pzp. Uzasadnienie faktyczne zawiadomienia o odrzuceniu ofert powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji Zamawiającego, tak aby wykonawca, gdy oceny zamawiającego nie podziela, mógł się do wskazanych przez zamawiającego uchybień ustosunkować. Uzasadnienie faktyczne i prawne podane przez Zamawiającego wykonawcy wyznacza maksymalny zakres kognicji Izby. Nie można wymagać od wykonawcy, aby odwoływał się od czynności, dla której uzasadnienia mu nie podano. **Innymi słowy podane Odwołującemu w tym postępowaniu przez Zamawiającego uzasadnienie, zwłaszcza faktyczne, konstytuuje czynność podjętą przez Zamawiającego względem wykonawcy, który może i musi ją zwalczać wyłącznie w zakresie okoliczności, które legły u jej podstaw i zostały mu zakomunikowane. Zastosowanie danej podstawy prawnej odrzucenia mogą uzasadniać różnorodne okoliczności faktyczne. Stąd właśnie nie tylko wskazany przepis, ale przede wszystkim skonkretyzowane okoliczności faktyczne uzasadniające jego zastosowanie, wyznaczają czynność podjętą przez Zamawiającego, a w konsekwencji - jeżeli wykonawca odwoła się od niej - zakres kognicji Izby.** Przepisy art. 253 ust. 1 Pzp służą temu, aby wykonawca miał szansę skutecznego zakwestionowania czynności Zamawiającego, co nie jest możliwe lub poważnie utrudnione, gdy nie zna powodów jej podjęcia lub miałby się o nich dowiedzieć dopiero w toku postępowania odwoławczego. W związku z powyższym zasadność zarzutów odwołania kwestionujących czynność odrzucenia oferty może być oceniana wyłącznie w zakresie tych okoliczności, które zostały przez Zamawiającego przedstawione jako uzasadniające odrzucenie oferty. **Ocena dokonywana przez skład orzekający w tym zakresie nie może więc wykraczać poza uzasadnienie przedstawione przez Zamawiającego i polegać na badaniu konkretnych przyczyn odrzucenia oferty, o których wspomina Zamawiający dopiero na etapie postępowania odwoławczego** *(Wyrok KIO z dnia 23 maja 2022 r., sygn. akt KIO 1132/22)*.To na podstawie informacji przekazanej zgodnie z art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp wykonawca po pierwsze podejmuje decyzję, czy skorzystać ze środków ochrony prawnej, a po drugie - jakie zarzuty sformułować w odwołaniu i w jaki sposób polemizować ze stanowiskiem zamawiającego. Uzasadnienie faktyczne zawiadomienia o odrzuceniu oferty powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca, gdy oceny zamawiającego nie podziela, mógł się do wskazanych przez zamawiającego uchybień ustosunkować *(Wyrok KIO z dnia 16 marca 2023 r. sygn. akt KIO 593/23)*. Z uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego nie wynika, jakie okoliczności legły u podstaw decyzji Zamawiającego. **Zauważenia wymaga, iż Zamawiający *de facto* nie zakwestionował żadnych kosztów przedstawionych w wyjaśnieniach przez Odwołującego**.

Dodatkowo należy zauważyć, że działanie Zamawiającego prowadzi do nieuprawnionego ograniczenia konkurencji, gdyż w istocie sprowadza się do arbitralnego odrzucenia oferty, która była korzystna ekonomicznie i została należycie uzasadniona. Pomimo formalnego wezwania do wyjaśnień całej ceny oferty, Zamawiający nie przeprowadził faktycznej analizy przedłożonych wyjaśnień i dowodów i nie odniósł się do nich merytorycznie. Skutkiem tego jest wadliwe zastosowanie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp i bezpodstawne odrzucenie oferty, które pozbawia Odwołującego prawa do ubiegania się o zamówienie.

21.Należy również dodać, że Wykonawcy biorący udział w postępowaniu, mają prawo oczekiwać, że złożone w postępowaniu oferty zostaną ocenione zgodnie z wymaganiami Zamawiającego wskazanymi w dokumentacji postępowania, z poszanowaniem wymogów stawianych przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa, zaś Zamawiający wykona ciążące na nim ustawowe obowiązki, rzetelnego zbadania złożonych ofert, gwarantując tym samym zabezpieczenie interesów uczestników procesu udzielania zamówień publicznych. Ponadto, zasada równego traktowania wykonawców wskazuje na obowiązek jednakowego traktowania wykonawców, bez ulg i przywilejów, zaś zasada zachowania uczciwej konkurencji związana jest z obowiązkami, jakie ustawodawca nakłada na Zamawiającego, w czasie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w tym dokonania starannej oceny złożonych ofert.

Jak już wspomniano, nie wskazali wymaganych stawek roboczogodziny w swoich kosztorysach, pomimo jednoznacznego obowiązku wynikającego z treści SWZ. Pomimo oczywistego braku w tym zakresie, Zamawiający nie zdecydował się na ich odrzucenie, co rodzi poważne wątpliwości co do zachowania zasady równego traktowania wykonawców oraz może świadczyć o instrumentalnym potraktowaniu przepisów ustawy Pzp, zmierzającym do

uzasadnienia odrzucenia oferty określonego wykonawcy, w tym wypadku Odwołującego. Takie działanie może zostać ocenione jako przejaw nierównego i nieobiektywnego traktowania uczestników postępowania oraz stanowić naruszenie art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp.

22.Kolejno należy wskazać, że **Zamawiający nie może zastosować automatyzmu odrzucenia oferty z ceną podejrzaną o rażąco niską cenę lub koszt. Przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp ma charakter eliminacyjny i musi być wykładany w sposób ścisły, jak wszystkie przesłanki odrzucenia ofert, które nie mogą być wykładane sprzecznie z celem ustawy, którym jest wyłonienie konkurencyjnie wybranego Wykonawcy** *(por.*

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt KIO 686/19).

23.Nawet jeśli Zamawiający powziął jakiekolwiek wątpliwości, co do złożonych przez Odwołującego wyjaśnień rażąco niskiej ceny**, mógł wezwać Odwołującego do złożenia dalej idących wyjaśnień.** Na takie czynności Zamawiającego zezwala bowiem art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, co potwierdza orzecznictwo, w tym wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16

sierpnia 2023 r., o sygn. KIO 2256/23, w którym *„Izba uznała, iż zasadnicza teza jakoby wezwanie do dodatkowych wyjaśnień w zakresie ceny miało mieć uzasadnienie jedynie przy uznaniu, iż wykonawca na pierwsze wezwanie udzieli wyjaśnień pozwalający uznać je za rzeczowe, stanowi znaczące uproszczenie i nie wynika z przepisów Ustawy.* ***Analizując przepisy Ustawy należy zauważyć, iż ustawodawca nie wprowadził jednoznacznego ograniczenia tak co do zakresu wyjaśnień, jakie mogą prowadzić do rozwiania lub potwierdzenia podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny, jak i ilości pytań, jakie może skierować zamawiający badając ofertę w tym zakresie".*** Takie stanowisko przyjęła również Izba w wyroku z dnia 16 października 2024 r., o sygn. KIO 3434/24, w którym stwierdziła, że ***„wezwanie do złożenia wyjaśnień może być skierowane do wykonawcy nawet kilkakrotnie w sytuacji, gdy na podstawie złożonych wyjaśnień powstają dalsze kwestie i nowe wątpliwości wymagające wyjaśnienia.****".*

24.Jeżeli złożone wyjaśnienia budzą wątpliwości zamawiającego, **a w szczególności wynikają z niedoprecyzowanego wezwania, to zamawiający może jeszcze dopytać (nie wezwać o ponowne złożenie wyjaśnień) wykonawcę w tym zakresie. Aby zamawiający mógł „dopytać" wykonawcę to musi otrzymać wyjaśnienia - nie jakiekolwiek, ale konkretne będące odpowiedzią na wezwanie, a dopytanie ma na celu tylko doprecyzowanie jakiejś niejasności** *(wyrok KIO z dnia 28 lutego 20217 r.,sygn. akt KIO 288/17).* **Ponowne wezwanie może mieć miejsce przykładowo w sytuacji, gdy wykonawca złoży rzetelne wyjaśnienia poparte dowodami, a przede wszystkim odpowiadające wezwaniu zamawiającego, niemniej po stronie zamawiającego zrodzą się jeszcze jakieś dodatkowe (niewyrażone w pierwszym wezwaniu) wątpliwości wymagające doszczegółowienia** *(Wyrok KIO z dnia 16 października 2024 r., sygn. akt KIO 3508/24, zob. również Wyrok KIO z dnia 23 września 2024 r., sygn. akt KIO 3107/24, Wyrok KIO z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. akt KIO 45/24).*

25.**Pierwotnie złożonych przez Odwołującego wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny z całą pewnością nie można uznać za nierzetelne, niekompletne czy gołosłowne, ponieważ czynią zadość przedstawionym w nich wymaganiom Zamawiającego. Odwołujący, niezależnie zatem od nieprawidłowości wezwania Zamawiającego, odpowiadając na nie przekazał pełne, szczegółowe wyjaśnienia dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oraz złożył stosowne dowody na poparcie swoich twierdzeń.**

26.Warto także wskazać, że jak podkreśla Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 r., o sygn. V Ga 122/10 ***„Zamawiający nie może obarczać wykonawcy negatywnymi konsekwencjami w postaci odrzucenia oferty skoro nie sprecyzował stopnia szczegółowości wyjaśnień, jakich oczekuje"*** (zob również Wyrok KIO z dnia 19 września 2019 r., sygn..akt KIO 1726/19). Pogląd ten podtrzymuje również Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., o sygn. KIO 2217/17: *„Niejasności – wywołane działaniem zamawiającego np. w postaci sformułowania treści wezwania – nie można interpretować na niekorzyść wykonawcy. Treść wezwania Zamawiającego musi być wystarczająco jasna".*

27.W świetle powyższego, Zamawiający postąpił niezgodnie z przepisami ustawy Pzp uznając ofertę Wykonawcy ERGO-TECH za najkorzystniejszą. Czynność wyboru najkorzystniejszej oferty jest czynnością, która winna być realizowana po przeprowadzonym zgodnie z przepisami ustawy postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego co potwierdza wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 stycznia 2024 r. o sygn., KIO 10/24*„Czynność wyboru najkorzystniejszej oferty wieńczy wszystkie czynności dokonywane przez zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego celem jest wybór oferty wykonawcy spełniającej wymogi zamawiającego."*

28.W niniejszym przypadku niewątpliwe, czynność wyboru Wykonawcy ERGO-TECH poprzedzona została dokonaniem wadliwej oceny oferty oraz wyjaśnień rażąco niskiej ceny Odwołującego i w konsekwencji nieuzasadnionego, bezpodstawnego odrzucenia jego oferty.

29.Z zarzutami omawianymi wcześniej koresponduje zarzut naruszenia art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie Wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości, co polegało na niepoprawnej, pobieżnej ocenie wyjaśnień Odwołującego w kontekście rażąco niskiej ceny oraz sformułowaniu uzasadnienia odrzucenia oferty w taki sposób, by znacząco utrudnić lub też uniemożliwić wykonawcy obronę swoich praw.

W świetle wyżej opisanego stanu faktycznego oraz argumentacji prawnej podanej dla uzasadnienia zarzutów, odwołanie jest w pełni uzasadnione i zasługuje na uwzględnienie w całości.".

Pismem z dnia 23 lipca 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie oświadczając, że nie uznaje Odwołania w całości i wnosząc o:

1/ oddalenie Odwołania w całości,

2 / zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego z uwzględnieniem kosztów zastępstwa przez pełnomocnika,

3/ dopuszczenie dowodu z zeznań świadka – Anny Kowalik [pracownika Zamawiającego], którego należy wezwać na adres Zamawiającego: ul. Janowska 139, 23-200 Kraśnik – świadek ten był bezpośrednio zaangażowany w przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w stosunku do którego wniesiono Odwołanie [świadek stawi się na wyznaczony termin rozprawy] celem potwierdzenia okoliczności związanych z procedurą wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wynikającej z oferty złożonej przez Odwołującego i ustaleniami, jakie w tym zakresie poczynił Zamawiający, a także jej zgodności z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w postanowieniach SWZ oraz przepisami prawa.

4/ dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów zawartych w dokumentacji przedmiotowego postępowania o udzielenia zamówienia publicznego przedłożonych przez Zamawiającego w odpowiedzi na wezwanie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21.08.2025 r., [znak: UZP/BO/KK/25112/34958/25] w tym:

1)Specyfikacji warunków zamówienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn.: *„Budowa dojazdu pożarowego nr 15 w Leśnictwie Wrzelowiec ETAP III 1+290 do 1+739"*[Nr postępowania: SA.270.24.2025] wraz z załącznikami,

2)pisma Zamawiającego z dnia 30.06.2025 r. – wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny,

3)pisma Odwołującego z dnia 04.07.2025 r.,

4)protokołu z przeprowadzonych czynności w postępowaniu z dnia 17.07.2025 r.

− na okoliczności opisane szczegółowo w uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie, w tym celem potwierdzenia okoliczności związanych z procedurą wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wynikającej z oferty złożonej przez Odwołującego i ustaleniami jakie w tym zakresie poczynił Zamawiający, a także jej zgodności z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w postanowieniach SWZ oraz przepisami prawa.

Ustosunkowując się szczegółowo do zarzutów podniesionych przez Odwołującego w przedmiotowym odwołaniu, Zamawiający wskazuje, co następuje.

„(…)mianowicie wbrew twierdzeniom zawartym w odwołaniu, Zamawiający przygotował i przeprowadził przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z przepisami p.z.p., z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz nie naruszył żadnego z przepisów prawa wskazanych w odwołaniu.

Zamawiający podnosi, że argumentacja Odwołującego zawarta w treści odwołania jest zupełnie nietrafiona i okoliczności w niej przedstawione nie mogą stanowić o zasadności zarzutów naruszenia przez Zamawiającego przepisów prawa wskazanych w jego treści.

Wskazać należy, że zarzuty te są bezzasadne, gołosłowne i pozostają w oczywistej sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Z uwagi na powyższe, z całą mocą należy podkreślić, że Odwołujący w odwołaniu wyprowadza bardzo daleko idące, bezpodstawne wnioski, co do rzekomego naruszenia ich przez Zamawiającego.

W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej: *„Za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku.*

Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista. Jeśli możliwe jest wykazanie, że za cenę wskazaną w ofercie wykonawca nie będzie w stanie należycie wykonać zamówienia, to znaczy, że mamy do czynienia z ceną rażąco niską" [vide: wyrok KIO z 17.12.2024 r., sygn. akt: KIO 4417/24].

Na marginesie podkreślam również - jak wskazano w wyroku KIO z dnia 30.11.2021 r., sygn. akt.: KIO3357/21, że: *„Procedura badania i ustalania ceny rażąco niskiej przebiega więc w taki sposób, że Zamawiający musi umożliwić wykonawcy wykazanie okoliczności, iż zaoferowana przez niego cena jest ceną realną. Następnie zaś na wykonawcy, zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, spoczywa obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Rolą Zamawiającego jest ustalenie i weryfikacja czy czynniki wskazane przez wykonawcę w ramach wyjaśnień rzeczywiście istnieją, mogą być osiągnięte w ramach realiów rynkowych i na podstawie jakich założeń wykonawca zakłada realność wystąpienia tych szczególnych czynników i sprzyjających okoliczności. Treść normy art. 224 ust. 5 Pzp nie pozostawia wątpliwości, że to na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień spoczywa obowiązek wykazania, czy możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za określoną w ofercie cenę. Z racji tego, że celem wyjaśnień jest wzruszenie przyjętego domniemania, że zaoferowana cena jest ceną rażąco niską, wyjaśnienia takie muszą być konkretne, wyczerpujące i uzasadniające realność dokonanej przez wykonawcę kalkulacji.*"

Niewątpliwie więc istotą procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest wykazanie Zamawiającemu, że zaoferowana przez Wykonawcę cena gwarantuje należyte wykonanie zamówienia, a założenie niższej ceny wynika z właściwości danego Wykonawcy, zasobów kadrowych, sprzętowych, możliwości organizacyjnych czy też współpracy z określonymi podmiotami i pozostaje ceną rynkową. Na skutek ich złożenia Zamawiający powinien uzyskać pewność, co do możliwości zrealizowania zamówienia zgodnie z wymaganiami za cenę podaną w ofercie, a także co do tego, że wątpliwości zamawiającego w zakresie zbyt niskiej ceny były nieuzasadnione [vide: wyrok KIO z 12.03.2024 r., sygn. akt.: KIO 628/24: *„Celem instytucji wyjaśnienia rażąco niskiej ceny jest uzyskanie przez zamawiającego pewności przed podpisaniem umowy, że aspekty dotyczące wynagrodzenia wykonawcy nie wpłyną negatywnie na realizację zamówienia. Obowiązkiem wykonawcy wezwanego jest więc przedstawienie takich wyjaśnień, które przekonają zamawiającego co do powodzenia realizacji zamówienia za cenę wskazaną w ofercie poprzez zaakcentowanie okoliczności mających wpływ na daną wycenę i wykazanie, że te okoliczności są realne i uzasadnione poprzez złożenie dowodów*"].

W tym miejscu Zamawiający wskazuje, że wezwanie do złożenia wyjaśnień z dnia 30.06.2025 r., wezwał Odwołującego – w związku z tym, że cena całkowita jego oferty była niższa o co najmniej 35 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania – do wyjaśnienia, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny/kosztu/ istotnych części składowych zaoferowanej ceny lub koszty, wskazując jednocześnie, że wyjaśnienia te powinny dotyczyć w szczególności 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 10.10.2002 r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Przedmiotowe wezwanie Zamawiającego w dokładny sposób precyzowało stopień szczegółowości wyjaśnień jakich oczekuje do Odwołującego.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Zamawiającego, Odwołującypismem z dnia 04.07.2025 r., w nierzetelny i niepełny sposób przedstawił wyjaśnienia, że zaoferowana przez niego cena nie nosi znamion rażąco niskich, wskazując przy tym, że:

„- dysponujemy własnym, nowym, oszczędnym i wydajnym sprzętem tj. koparki marki Case, Hitachi 160 Long, Komatsu 210 Long, Komatsu 138 Long, Kobelko K-210LC, LiuGong 922F, LiuGong 930E, LiuGong 909ECR, Atlas spycharki m.in. Case, posiadamy także własny trasport w tym nowie ciągniki siodłowe Scania w zał. zestawienie,

-zakup paliwa odbywa się w ilościach i cenach hurtowych, co nam znacznie obniża koszty – w załączeniu przykładowa faktura (cena netto 4.13 zł/litr,

-zatrudniamy na umowę o pracę doświadczonych i wykwalifikowanych pracowników, posiadamy własną kadrę kierowniczą, mamy właściwą organizację robót, dlatego nasze realizacje wykonywane są rzetelnie i stosunkowo w krótkim czasie, by nie generować dodatkowych kosztów m.in. osobowych – stawka roboczogodziny 25 zł netto,

-nie zalegamy w opłacaniu składek ZUS i Urząd Skarbowy w załączeniu zaświadczenie,

-roboty finansujemy ze środków własnych, dlatego nie ponosimy kosztów kredytów, załącznik opinia bankowa, -

mamy duże upusty u naszych kontrahentów, gdyż działamy na rynku budowalnym od 30 lat tj. od 1991 roku, dokonujemy przedpłat za materiały oraz zamawiamy je w większych ilościach co znacznie obniża cenę – w załączeniu kopie faktur,

-część elementów betonowych, stalowych i drewnianych wykonujemy sami"

Co kluczowe, wyjaśnienia Wykonawcy złożone w postępowaniu przetargowym nie odpowiadały wezwaniu Zamawiającego z dnia 30.06.2025 r. Wyjaśnienia te nie mogły więc zostać uznane przez Zamawiającego za uzasadniające zaoferowanie cen na niższym poziomie.

Na uwagę zasługuje stanowisko Krajowej Izby Odwoławczej przedstawione w wyroku z dnia 18.01.2022 r., sygn. akt.: KIO 3750/21:*„(…) ocena wyjaśnień ceny złożonych przez wykonawcę musi odbywać się, w kontekście wezwania zamawiającego – jego szczegółowości oraz wyrażonych w nim skonkretyzowanych wątpliwości. Jeżeli Zamawiający wskaże w wezwaniu do wyjaśnień elementy ceny oferty, które jego zdaniem wymagają takich wyjaśnień to wykonawca zobowiązany jest udzielić wyjaśnień co najmniej w zakresie zakreślonym przez Zamawiającego.*

(…) obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Podkreślić trzeba, iż nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkować będzie koniecznością odrzucenia oferty, ale także złożenie takich wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny."

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy, Zamawiający wskazuje, że Wykonawca pismem z dnia 04.07.2025 r. w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 30.06.2025 r. złożył wyjaśnienia, które nie były zgodne z wymogami ustawy oraz z wezwaniem Zamawiającego. Wyjaśnienia te nie zawierały kalkulacji ceny oraz argumentacji na jej potwierdzenie, która wskazywałaby na racjonalność zaproponowanej wysokości oferty. W ocenie Zamawiającego, wyjaśnienia te nie były wystarczające, a zaproponowana cena nie była uzasadniona w kontekście specyfiki zamówienia i doświadczenia Wykonawcy.

Wskazać należy, że cena zaoferowana przez Wykonawcę w kosztorysie ofertowym była ceną obliczoną nierzetelnie i nie zawierała wszystkich składników oraz kosztów niezbędne dla prawidłowego wykonania zamówienia w zakresie określonym przez Zamawiającego w SWZ.

Ponadto obliczona przez Wykonawcę cena nie zapewniała uzyskania zysku, dlatego w ocenie Zamawiającego istniały uzasadnione podstawy do uznania jej za rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia.

„*O cenie rażąco niskiej można mówić wówczas, gdy oczywiste jest, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez Wykonawcę nie byłoby dla niego opłacalne*" [vide: wyrok KIO z 18.06.2009 r., sygn. akt.: KIO/UZP 717/09]. Ponadto *ceną rażąco niską jest cena nierealistyczna, cena, za którą nie jest możliwe wykonanie zamówienia w należyty sposób i która wskazuje na zamiar realizacji zamówienia poniżej kosztów własnych Wykonawcy, nie pozwalająca na wygenerowanie przez niego zysku.*" [vide: wyrok KIO z 05.04.2012 r., sygn. akt.: KIO/UZP 560/12].

Zgodnie z powyższym poglądem orzecznictwa Zamawiający podkreśla, że Wykonawca na wezwanie Zamawiającego z dnia 30.06.2025 r., nie przedstawił prawidłowych założeń i jakiegokolwiek sposobu kalkulacji ceny, a także okoliczności, które pozwalały ograniczyć koszty. W konsekwencji powyższego, oferowana przez Wykonawcę cena – niższa od cen oferowanych przez innych Wykonawców – nie mogła zostać uznana przez Zamawiającego za prawidłową. Wyjaśnienia Wykonawcy z dnia 04.07.2025 r. jako całość były niewiarygodne i nierzetelnie przedstawiały przyjęte przez Wykonawcę założenia, a wartości przyjęte do kalkulacji ceny w kosztorysie ofertowym nie były realne. Zdaniem Zamawiającego brak więc było podstaw do uwzględnienia takiej oferty.

Cena zaoferowana przez Wykonawcę jest ceną, która nie wątpliwie spełniała – w ocenie Zamawiającego, przesłanki do uznania jej za cenę rażąco niską, ponieważ:

1.cena oferty nie uwzględniała wszystkich wymagań SWZ oraz nieobejmowała wszelkich kosztów z tytułu należytej realizacji przedmiotu zamówienia oraz zgodnej z umową i z obowiązującymi przepisami prawa,

2.cena nie została przez Wykonawcę wyliczona w oparciu o dokumentację techniczną wskazaną w SWZ, zgodnie

z warunkami realizacji przedmiotu zamówienia oraz warunkami Umowy, w oparciu o własną jego kalkulację i rachunek ekonomiczny, wyceniona tak, aby w pełni odpowiadała wartości robót,

3.poszczególne ceny jednostkowe, a tym samym cena globalna oferty nie obejmowała wszystkich kosztów i

składników związanych z wykonaniem zamówienia oraz warunkami stawianymi przez Zamawiającego, została wyliczona nierzetelnie, bez uwzględnienia poziomu istniejących i przewidywanych cen rynkowych przy założeniu uzyskania dodatniego wyniku (zysku) realizacji zamówienia,

4.wartość kosztów pracy przyjęta do ustalenia ceny nie uwzględniała co najmniej obowiązującego poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę,

Wyjaśnienia Wykonawcy z dnia 04.07.2025 r. były zdaniem Zamawiającego na tyle niekonkretne i nieszczegółowe, że na ich podstawie Zamawiający nie był w stanie dowiedzieć się jakie okoliczności wzywanemu do wyjaśnień Wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty i w jaki sposób przedkładają się one na poziom kosztów i jakich oszczędności Wykonawca mógł dzięki nim dokonać [vide: wyrok KIO z dnia 16.03.2021 r., sygn. akt.: KIO 293/21].

Zdaniem Zamawiającego, Wykonawca naruszył także przepisy prawa dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz postanowienia Specyfikacji warunków zamówienia (SWZ).

Zamawiający podkreśla, że zgodnie z postanowieniami rozdziału 4 ust. 4.12 SWZ: *„Wymogi dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę – Zamawiający, zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, wymaga zatrudnienia przez Wykonawcę lub Podwykonawcę na podstawie stosunku pracy, osób wykonujących wskazane niżej czynności (za wyjątkiem osób pełniących tzw. samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w rozumieniu ustawy Prawo budowlane): a) organizowanie i realizacja robót budowlanych (pracownicy niższego szczebla technicznego), b) bezpośrednie wykonywanie robót budowlanych (pracownicy fizyczni), c) obsługa sprzętu budowlanego ciężkiego, lekkiego (operatorzy sprzętu)*" .

Z kolei we wzorze Umowy, stanowiącym załącznik nr 9 do SWZ, Wykonawca oświadcza Zamawiającemuw § 2 że: *„2. Wykonawca oświadcza, że w kwocie wynagrodzenia ujął wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia [w tym koszty materiałów, sprzętu i pracy], wynikające wprost z dokumentacji projektowo - technicznej, oraz ze specyfikacji warunków zamówienia, jak również w niej nie ujęte, a bez których nie można wykonać przedmiotu zamówienia oraz sporządzenia i skompletowania dokumentacji odbiorowej i inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej"* oraz *„7. Wykonawca oświadcza, że Przedmiot umowy będzie realizowany przez osoby zatrudnione na umowę o pracę (Obowiązek Zatrudnienia), w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, wykonujące czynności, jak: a) organizowanie i realizacja robót budowlanych (pracownicy niższego szczebla technicznego), b) bezpośrednie wykonywanie robót budowlanych (pracownicy fizyczni), c) obsługa sprzętu budowlanego ciężkiego, lekkiego (operatorzy sprzętu)".*

W związku z powyższym cena ofertowa musiała tym samym uwzględniać wymogi w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę dla pracowników, obowiązujące od 01.01.2022 roku oraz bezwzględnie uwzględniać ww. kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wszelkie koszty utrzymania pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, tj. koszt składek ZUS płaconych przez Pracodawcę, koszt pracy w godzinach nocnych, koszt ewentualnego urlopu.

Zamawiający wskazuje, że co prawda przepisy ustawy p.z.p. nie zawierają definicji „*kosztów pracy*", jednakże powszechnie przyjmuje się, że koszty pracy to ogół wydatków, jakie ponosi przedsiębiorca w związku z pozyskaniem, utrzymaniem, przekwalifikowaniem i doskonaleniem pracowników (wchodzą w to koszty pozapłacowe, do których zaliczamy wszystkie składki oraz koszty pracy, jakie ponosi przedsiębiorca poza wynagrodzeniem bezpośrednim oraz koszty płacowe, w których skład wchodzą wynagrodzenia osobowe, dodatki oraz nagrody i premie).

Powyższe znajduje potwierdzenie w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20.12.2021 r. w sprawie określani metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia, wśród obligatoryjnych elementów, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu stawki roboczogodziny ustawodawca wymienia: płace zasadnicze, premie regulaminowe, płace dodatkowe (dodatki stażowe, inne dodatki regulaminowe), płace uzupełniające, obligatoryjne obciążenia płac, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

W tym miejscu Zamawiający wyjaśnia, że oferta Wykonawcy została szczegółowo sprawdzona pod kątem zgodności z wymaganiami zawartymi w SWZ, w tym z postanowieniemrozdziału 4 ust. 4.12 SWZ oraz przepisami prawa.

Z analizy twierdzeń i wyjaśnień Wykonawcy zawartych w jego piśmie z dnia 04.07.2025 r., wynikało, iż zaproponowana przez niego w kosztorysie ofertowym cena jednostkowa oraz sposób kalkulacji wynagrodzenia

naruszały przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia. Wykonawca nie wykazał w wyjaśnieniach do oferty, że w ramach zaproponowanej kwoty wynagrodzenia zapewnia przestrzeganie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Wykonawca w przedmiotowych wyjaśnieniach ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że: *„zatrudniamy na umowę o pracę doświadczonych i wykwalifikowanych pracowników, posiadamy własną kadrę kierowniczą, mamy właściwą organizację robót, dlatego nasze realizacje wykonywane są rzetelnie i stosunkowo w krótkim czasie by nie generować dodatkowych kosztów m.in. osobowych – **stawka roboczogodziny 25 zł netto**"*

W ocenie Zamawiającego, wyjaśnienia Wykonawcy nie potwierdzały, że Wykonawca ten ujął minimalne wynagrodzenie za pracę określone w w/w rozporządzeniu. Potwierdza to tym samym, że przedstawiona przez Odwołującego oferta nie była zgoda z warunkami wymaganymi przez Zamawiającego, a także z przepisami rozporządzenia dot. minimalnego wynagrodzenia.

Wyjaśnienia Odwołującego z dnia 04.07.2025 r., nie były także wystarczające do uznania, że Odwołujący w sposób prawidłowy dokonał kalkulacji kosztów wykonania zamówienia, uwzględniając koszty pracy, których wartość nie mogła być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Z wyjaśnień Odwołującego nie wynikało, gdzie zostały uwzględnione obligatoryjne elementy składające się na koszty pracy (m.in. koszty roboczogodziny określone w treści w/w rozporządzenia). Odwołujący nie wykazał również, które składniki składające się na koszty pracy zostały ujęte w kosztorysie jako koszty bezpośrednie i w jaki sposób została obliczona ich wartość.

Odwołujący w swoich wyjaśnieniach z dnia 04.07.2025 r., powinien również wskazać, które z kosztów pracy, nieujęte w kosztach bezpośrednich, a mogące być zaliczone na podstawie odrębnych przepisów do kosztów uzyskania przychodu zostały ujęte w kosztach pośrednich i w jaki sposób poszczególne pozycje zaliczone do tych kosztów zostały wyliczone. Tylko tak precyzyjne rozpisanie poszczególnych pozycji składających się na koszty pracy dawałoby Zamawiającemu możliwość rzetelnej oceny zgodności zaproponowanej stawki roboczogodziny z obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28.10.2022 r. sygn. akt.: KIO 2747/22;*„(…) zamawiający nie może zastępować wykonawcy w wykazywaniu, że cena jego oferty jest realna. To wykonawca ma udowodnić realność tej ceny, a nie zamawiający ma poszukiwać, czy domniemywać informacji w tym zakresie. Rolą zamawiającego jest wyłącznie ocena przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z ewentualnymi dowodami, a nie wyręczanie wykonawcy w wykazywaniu, że za podaną cenę można należycie wykonać zamówienie (np. poprzez samodzielne weryfikowanie na stronach internetowych prawidłowości stawek podanych przez wykonawców, jak uczynił to zamawiający w niniejszej sprawie, o czym świadczy przedstawiony na rozprawie dowód i argumentacja). Jeśli zatem wykonawca nie udzieli wyjaśnień lub udzieli wyjaśnień, w których nie udowodni, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, zamawiający zobligowany jest do odrzucenia oferty. Tym samym od rzetelności wyjaśnień wykonawcy zależy jego dalszy udział w postępowaniu."*

Z uwagi na powyższe należy wskazać, że zarzuty naruszenia przez Zamawiającego przepisów prawa wskazanych w treści odwołania są pozbawione jakichkolwiek uzasadnionych podstaw i dlatego też odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Mając na uwadze stanowisko Zamawiającego i argumentację przedstawioną w niniejszej odpowiedzi na odwołanie na jego poparcie, wnoszę jak na wstępie.".

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności w oparciu o treść akt sprawy odwoławczej, a także treść Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej SWZ, odwołanie, ofertę wykonawcy L.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S.L. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Smolkopz siedzibą w Lublinie, wezwania Zamawiającego skierowanego do Odwołującego z dnia 30 czerwca 2025 r. do wyjaśnienia ceny, wyjaśnień Odwołującego z dnia 4 lipca 2025 r. w zakresie rażąco niskiej ceny, zawiadomienia z dnia 18 lipca 2025 r. o wyniku postępowania przetargowego i odrzuceniu oferty Odwołującego, odpowiedź Zamawiającego na odwołanie Izba postanowiła odwołanie uwzględnić.

Odwołanie nie zawierało braków formalnych, wpis został przez Odwołującego uiszczony, zatem odwołanie podlegało rozpoznaniu.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Izba doszukała się w działaniach Zamawiającego naruszenia

przepisów art.16, art.224 w związku z art.226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp, art.239 ust.1 ustawy Pzp.

Rozpoznając istotę sprawy należy wskazać, że zasadniczym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia była kwestia oceny czy Zamawiający miał dostateczne podstawy prawne do odrzucenia oferty Odwołującego z powodu rażąco niskiej ceny.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że Zamawiający pismem z dnia 30 czerwca 2025 r. działając na mocy art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w związku z tym, że cena całkowita oferty Wykonawcy jest niższa o co najmniej 35 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania **zażądał od Odwołującego wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny /kosztu/ istotnych części składowych zaoferowanej ceny lub kosztu.**

W motywacji do powyższego wezwania Zamawiający podał następujący stan faktyczny.

„(…)Zgodnie z treścią Specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), w tym wzorem umowy, stanowiącym załącznik do SWZ, Wykonawca oświadcza Zamawiającemu

w § 2: Ust. 2 – „Wykonawca oświadcza, że w kwocie wynagrodzenia ujął wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia [w tym koszty materiałów, sprzętu i pracy], wynikające wprost z dokumentacji projektowo - technicznej, oraz ze specyfikacji warunków zamówienia, jak również w niej nie ujęte, a bez których nie można wykonać przedmiotu zamówienia oraz sporządzenia i skompletowania dokumentacji odbiorowej i inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej".

Ust. 7 – „Wykonawca oświadcza, że Przedmiot umowy będzie realizowany przez osoby zatrudnione na umowę o pracę (Obowiązek Zatrudnienia), w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, wykonujące czynności, jak:

a) organizowanie i realizacja robót budowlanych (pracownicy niższego szczebla technicznego),

b) bezpośrednie wykonywanie robót budowlanych (pracownicy fizyczni),

c) obsługa sprzętu budowlanego ciężkiego, lekkiego (operatorzy sprzętu)".

W związku z tym cena ofertowa musi tym samym uwzględniać wymogi w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę dla pracowników, obowiązujące od 1 stycznia 2022 roku. Tym samym, cena oferty musi bezwzględnie uwzględniać ww. kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wszelkie koszty utrzymania pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, tj. koszt składek ZUS płaconych przez Pracodawcę, koszt pracy w godzinach nocnych, koszt ewentualnego urlopu, koszt ewentualnego zastępstwa pracownika w trakcie urlopu lub zwolnienia chorobowego, etc.

Mając na uwadze powyższe, zaoferowana cena przez Wykonawcę (tu stawka roboczogodziny 25 zł), wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego.

Przedłożone wyjaśnienia powinny dotyczyć w szczególności:

1/ zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

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

Dalej, Izba stwierdziła, że pismem z dnia 4 lipca 2025 r. Odwołujący udzielił stosownych wyjaśnień, w szczególności, że stawka roboczogodziny 25 zł jest netto, a także załączył dowody.

W swoim piśmie Odwołujący wskazał, co następuje.

„(…) informujemy, że podana cena oferty jest wystarczająca i pozwala na wygenerowanie zysku dla naszego przedsiębiorstwa.

Na naszą cenę mają wpływ następujące czynniki:

-dysponujemy własnym, nowym, oszczędnym i wydajnym sprzętem tj.. koparki marki Case, Hitachi 160 Long, Komatsu 210 Long, Komatsu 138 Long, Kobelko K-210LC, LiuGong 922F, LiuGong 930E, LiuGong 909ECR, Atlas spycharki m. in. Case, posiadamy także własny transport w tym nowe ciągniki siodłowe Scania w zał. zestawienie,

- zakup paliwa odbywa się w ilościach i cenach hurtowych, co nam znacznie obniża koszty - w załączeniu

przykładowa faktura (cena netto 4.13 zł/litr)

- zatrudniamy na umowę o pracę doświadczonych i wykwalifikowanych pracowników, posiadamy własną kadrę kierowniczą, mamy właściwą organizację robót, dlatego nasze realizacje wykonywane są rzetelnie i stosunkowo w krótkim czasie, by nie generować dodatkowych kosztów m.in. osobowych - stawka roboczogodziny 25 zł netto,

- nie zalegamy w opłacaniu składek ZUS i Urząd Skarbowy w załączeniu zaświadczenie,

- roboty finansujemy ze Środków własnych, dlatego nie ponosimy kosztów kredytów, załącznik opinia bankowa,

- mamy duże upusty u naszych kontrahentów, gdyż działamy na rynku budowlanym od 30 lat tj. od 1991 roku, dokonujemy przedpłat za materiały oraz zamawiamy je w większych ilościach, co znacznie obniża cenę - w załączeniu kopie faktur, - część elementów betonowych, stalowych i drewnianych wykonujemy sami.

Jako Wykonawca bazując na doświadczeniu i potencjale osobowosprzętowym staram się być konkurencyjny a cena podana w ofercie pozawala wygenerować zysk.

Podsumowując, jesteśmy firmą wiarygodną, natomiast zaoferowana przez nas cena pozwala na należyte i terminowe wykonanie zadania, zgodnie z opisem zawartym w SWZ oraz wzorze umowy.”.

Ponadto, ustalono, że pismem z dnia 18 lipca 2025 r. zawiadomiono Odwołującego o odrzuceniu jego oferty wskazując, co następuje.

„(…) Wykonawcę wezwano do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie stawki godzinowej, która została wykazana na znacznie niższym poziomie niż minimalna stawka godzinowa ustalona na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wykonawca w wyznaczonym terminie złożył wyjaśnienia wraz z licznymi dokumentami. W złożonych wyjaśnieniach co do stawki godzinowej Wykonawca wskazał jedynie, że jest to stawka netto, nie przedstawiając na to żadnych wyliczeń ani dowodów. Złożone wyjaśnienia Zamawiający uznał za niewystarczające, zbyt ogólne, odnoszące się do ceny oferty jako całości, a nie do stawki godzinowej. Wykonawca nie przedstawił wyjaśnień, które wskazywałyby, że zastosował się do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, tj. przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę czy z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, na co wskazuje art. 224 ust. 1 i ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp, co skutkuje nie właściwym wykonaniem zamówienia.

Uzasadnienie prawne:

Oferta została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, w brzmieniu: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;” w związku z art. 224 ust. 6 Pzp, w brzmieniu: „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.”.

Wymaga również zauważenia, że Zamawiający na posiedzeniu przed Izbą wycofał wniosek o przesłuchanie pracownika Zamawiającego na okoliczności badania i oceny rażąco niskiej ceny.

Przechodząc do rozpoznania przedmiotowej sprawy wymaga podkreślenia, co zostało przyznane na rozprawie przez pełnomocnika Zamawiającego, że przedmiotem dociekań Zamawiającego były jedynie koszty pracy, a w szczególności wskazana w ofercie Odwołującego stawka roboczogodziny w wysokości 25 zł.

Według zapatrywania Izby – z powyższej treści wezwania Zamawiającego należało wnioskować, że przyjął on, że zadeklarowana kwota 25 zł nie odpowiada minimalnemu wynagrodzeniu za pracę albo minimalnej stawce godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Zdaniem Izby – udzielona przez Odwołującego odpowiedź zawarta w powołanych wyżej wyjaśnieniach w sposób jednoznaczny potwierdzała, że chodzi o stawkę roboczogodziny netto.

W związku z tym Zamawiający dokonując oceny możliwości wystąpienia rażąco niskiej ceny, był zobowiązany do uwzględnienia tej okoliczności.

Zamawiający mógł zatem przyjąć, że Odwołujący dokonując ubruttowienia tej kwoty otrzyma wartość przekraczającą minimalną stawkę godzinową to jest 30,5 zł brutto, bądź jeżeli nadal ta stawka netto budziła wątpliwości Zamawiającego powinien zażądać od Odwołującego, aby ten dokonał stosownego wyliczenia składników wartościowych dodatkowo obciążających kwotę 25 zł.

Powyższe okoliczności pośrednio potwierdzały dokumenty przedłożone przez Odwołującego potwierdzające fakt zatrudnienia pracowników, a także regulowania zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych.

W związku z powyższym należy wskazać, że stosownie do przepisu 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.

Jednocześnie w ust.2 tego przepisu ustawodawca przewidział, że 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.

W ocenie Izby – Zamawiający zatem miał podstawę prawną do wszczęcia procedury zmierzającej do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a Odwołujący był zobowiązany do złożenia stosownego wyjaśnienia i załączenia dowodów obalających domniemanie istnienia rażąco niskiej ceny.

Jednocześnie, opierając się o przytoczony wyżej stan faktyczny - w przekonaniu Izby - Zamawiający na podstawie powyższego wyjaśnienia przez Odwołującego stawki roboczogodziny nie miał bezpośredniej podstawy prawnej do skorzystania z przepisu art.224 ust.6 ustawy Pzp, stosownie do którego 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.

Izba stanęła na stanowisku, że jeżeli wątpliwości Zamawiającego budziły jedynie koszty pracy, to miał on prawną możliwość ewentualnego dalszego prowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego elementów ubruttowienia stawki roboczogodziny.

Według Izby – z ogólnej treści wezwania nie wynika wprost, że Zamawiający oczekiwał od Odwołującego takich konkretnych dowodów, ani według jakich zasad rachunkowo-kosztowych wykonawca miałby dokonać takiego wyliczenia wartości ubruttowienia stawki roboczogodziny.

Wobec tego – zdaniem Izby – Zamawiający nie powinien w takiej sytuacji zastosować przepisu art.226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżel zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, lecz prowadzić w tym względzie dalsze ustalenia bądź powinien przyjąć, po dokonaniu stosownego przeliczenia, że zadeklarowana przez Odwołującego stawka netto przy uwzględnieniu elementów obowiązkowo obciążających tą kwotę nie przekracza wartości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Na koniec wymaga stanowczego podniesienia, że zgodnie z ugruntowaną judykaturą i doktryną Prawa Zamówień Publicznych za cenę rażąco niską można uznać jedynie **cenę niewiarygodną, nierealną, poniżej kosztów świadczenia.**

Wobec tego należało przyjąć, że odrzucenie oferty wykonawcy z powodu rażąco niskiej ceny może nastąpić jedynie na podstawie badania całokształtu okoliczności związanych z zaoferowaną ceną, a nie tylko fragmentu danego kosztu, przy czym sam Zamawiający nie był w stanie stwierdzić jaka jest procentowa wartość tych kosztów, co mogłoby wskazywać, że koszty robocizny na tym zadaniu nie stanowią istotnej części składowej ceny.

Ostatecznie – Izba uznała, że taki sposób prowadzenia przez Zamawiającego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego mógłby świadczyć o naruszeniu przez Zamawiającego kluczowych zasad, o których mowa w art.16 ustawy Pzp, to jest zasady równości, uczciwej konkurencji, przejrzystości i proporcjonalności.

W tym stanie rzeczy, uznając, iż powyższe naruszenia przepisów ustawy miały i mogły mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, Izba na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, postanowiła odwołanie uwzględnić.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 i art.576 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania .

Przewodniczący: ……..