Sygn. akt: KIO 5845/25

WYROK

Warszawa, 9 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej
28 grudnia 2025 r. przez odwołującego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe Tech-Mech-Las spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sierakowie oraz J.S. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Żakład Usług Leśnych „ZUL" J.S., ul. Antoniego Jarochowskiego 5, 64-410 Sieraków w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Skarb Państwa - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Krucz
z siedzibą w Kruczu
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: P.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne Drwal P.K., Biała 36, 64-730 Biała

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr
   (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego, 600 zł 00 gr (sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego z tytułu dojazdu pełnomocnika na rozprawę, 3 600 zł 00 gr
   (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego oraz 398 zł 00 gr (trzysta dziewięćdziesiąt osiem złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego z tytułu kosztu noclegu pełnomocnika.
3. Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3 998 zł 00 gr (trzy tysiące dziewięćset dziewięćdziesiąt osiem złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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 5845/25

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

Skarb Państwa - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Krucz
z siedzibą w Kruczu (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy
z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Wykonywanie usług z zakresu gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictwa Krucz w roku 2026", nr postepowania SA.270.2.2.2025_16, zwane dalej postępowaniem.
Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem OJ S 211/2025 03/11/2025 numer 724380-2025 z 3 listopada 2025 roku.

28 grudnia 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe Tech-Mech-Las spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sierakowie oraz J.S. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Żakład Usług Leśnych „ZUL" J.S., ul. Antoniego Jarochowskiego 5, 64-410 Sieraków (dalej: Odwołujący), wnieśli odwołanie w ramach Części nr 2 postępowania i zarzucili Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 Pzp przez zaniechanie prawidłowej, w tym pełnej, weryfikacji oferty P.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Leśne Drwal P.K., Biała 36, 64-730 Biała (dalej: Przystępujący)

w zakresie aspektów cenowych, skutkujące zaniechaniem wezwania ww. wykonawcy do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów w zakresie ceny ofertowej i poszczególnych elementów kosztorysu ofertowego, mimo, że ww. ceny jednostkowe, a przez to również cena całkowita charakteryzują się symptomami podejrzenia ceny rażąco niskiej

i w sposób obiektywny cena oferty tego wykonawcy wydaje się być rażąco niska

w stosunku do świadczeń nimi objętych, w szczególności ze względu na odstępstwo „in minus" względem przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, cen zaoferowanych przez innych wykonawców oraz realiów rynkowych, a także uwzględnienia wszystkich kosztów, umożliwiających należyte wykonanie przedmiotu zamówienia;

2.art. 239 ust. 1 i 2 Pzp przez dokonanie wyboru oferty Przystępującego w sytuacji,

gdy oferta tego wykonawcy winna podlegać odrzuceniu, a ewentualnie powinna podlegać badaniu w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224

ust. 1 Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części II zamówienia – PAKIET II Leśnictwo Ciszkowo, Leśnictwo Gniewomierz oraz Szkółka Leśna Gniewomierz oraz dokonania ponownego badania i oceny ofert w zakresie przedmiotowego pakietu,

2.powtórzenia oceny ofert, wskutek którego w zakresie pakietu części II zamówienia – PAKIET II Leśnictwo Ciszkowo, Leśnictwo Gniewomierz oraz Szkółka Leśna Gniewomierz wezwie Przystępującego do przedstawienia wyjaśnień i złożenia dowodów dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał m.in.:

Zamawiający Nadleśnictwo Krucz zamieścił na stronie prowadzonego postępowania wycenę wartości zamówienia dla poszczególnych prac – czynności (stanowiąca Załącznik nr 2.2.2

do SWZ) wskazując jak zostały wycenione poszczególne ceny jednostkowe dla każdej

ze 114 czynności oraz informację o kwocie jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć

na sfinansowanie zamówienia dla poszczególnych pakietów, w tym dla pakietu nr II objętego niniejszym odwołaniem. Kwota szacunkowa wskazana w przywołanym powyżej załączniku

nr 2.2.2. oraz kwota wskazana w informacji o kwocie jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia sfinansowanie zamówienia dla pakietu nr II są tożsame

i wynoszą 3 046 771,46 złotego brutto.

Zamawiający mimo wniosku Odwołującego uznał, że nie ma potrzeby wzywania Wykonawcy do przedstawienia wyjaśnień wraz z dowodami w zakresie kalkulacji ceny lub kosztu,

lub ich istotnych części składowych – bowiem w jego ocenie „żadna cena dotycząca istotnych części składowych zamówienia nie budzi wątpliwości Zamawiającego" jednocześnie oparł swoje założenie tylko na jednej czynności CWD-D - całkowity wyrób drewna technologią dowolną. Wskazując porównanie stawek cen jednostkowych dla 5 spośród 114 pozycji kosztorysowych. Jednocześnie Zamawiający przytacza orzecznictwo Krajowej Izby odwoławczej wskazując, że istotne części składowe to te których wartość jest najwyższa. Pomijając fakt, że przywołane w piśmie z 11 grudnia 2025 roku orzecznictwo słusznie podkreśla, że ustawa Pzp nie określa, według jakich kryteriów należy oceniać kwestię istotności elementu składowego ceny. Należy przyjąć, że istotne są te elementy, których wartościowy udział w przedmiocie zamówienia jest znaczny lub od których - ze względu na ich merytoryczne znaczenie - zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Chodzi więc o elementy istotne pod względem wartościowym lub merytorycznym, mogące zaważyć na powodzeniu zamówienia jako całości. Kolejno Zamawiający powinien ocenić, czy cena za te części (które zostaną uznane za istotne) wydaje się rażąco niska

w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, przy czym nie ma tu zastosowania 30 % próg opisany w ust. 224 ust. 2 Pzp.

Kwestionowane przez Odwołującego stawki jednostkowe bezsprzecznie dotyczą istotnych części składowych zadań realizowanych w zakresie gospodarki leśnej, bowiem odnoszą się do zagospodarowania lasu, szkółkarstwa oraz prac ręcznych. Poniżej Odwołujący wskazuje jaki znaczenie dla realizacji zadań statutowych mają czynności działu zagospodarowania lasu oraz szkółkarstwa.

Prace z zakresu zagospodarowania lasu, obejmujące między innymi: hodowlę i ochronę lasu, przygotowanie gleby, odnowienia i zalesienia, czyszczenia wczesne i późne, a także naprawę grodzeń leśnych, stanowią kluczowy element realizacji zadań gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. Poz. 567). Zgodnie

z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, gospodarka leśna obejmuje działalność w zakresie urządzania, ochrony i

zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, a także hodowli lasu. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że prace z zakresu zagospodarowania nie stanowią czynności ubocznych wobec pozyskania drewna, lecz tworzą pierwotny i konstytutywny element gospodarki leśnej. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy
o lasach, gospodarka leśna prowadzona jest w sposób zapewniający trwałość lasów, ciągłość ich użytkowania oraz zachowanie ich funkcji ochronnych, przyrodniczych i społecznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad zrównoważonego rozwoju. Osiągnięcie tych celów jest możliwe wyłącznie przez prawidłowe i ciągłe wykonywanie prac z zakresu zagospodarowania lasu, w szczególności w fazie odnowienia i pielęgnacji młodego pokolenia drzewostanów. Oznacza to, że prace zaliczane do działu zagospodarowania lasu nie mają charakteru pomocniczego ani drugorzędnego, lecz są podstawowym instrumentem realizacji ustawowych obowiązków zarządcy lasów. Z kolei art. 8 ustawy o lasach wskazuje, że lasy pełnią funkcje ochronne, produkcyjne i społeczne, przy czym realizacja każdej z tych funkcji pozostaje
w bezpośrednim związku z jakością i terminowością prac z zakresu zagospodarowania. Zaniedbania lub niewykonalność ekonomiczna tych prac prowadzą do zaburzenia wszystkich funkcji lasu, w tym funkcji ochronnych w zakresie ochrony gleby, wód oraz klimatu. Szczególne znaczenie ma również art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, zgodnie z którym lasy podlegają obowiązkowi odnawiania, pielęgnowania i ochrony, co oznacza, że Zamawiający zobligowany jest do zapewnienia ciągłości realizacji tych zadań. Obowiązek ten nie ma charakteru fakultatywnego i nie może być uzależniony od opłacalności ekonomicznej po stronie wykonawcy, lecz wymaga rzeczywistej zdolności do wykonania prac w terenie.
W szczególności czynności takie jak przygotowanie gleby, sadzenie i pielęgnacja upraw leśnych, czyszczenia oraz ochrona młodego pokolenia drzewostanów determinują przyszłą strukturę, jakość i trwałość lasu, a ich nienależyte lub niewykonalne ekonomicznie wykonanie prowadzi do długofalowych, nieodwracalnych skutków w gospodarce leśnej.
W przeciwieństwie do prac z zakresu pozyskania (czynność CWD-D), których efektem jest jednorazowe uzyskanie surowca drzewnego, prace z zakresu zagospodarowania mają charakter wieloletni i strategiczny, a ich skutki ujawniają się w perspektywie kilkunastu
lub kilkudziesięciu lat. Integralnym elementem realizacji powyższych obowiązków są prace szkółkarskie, które zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach mieszczą się w pojęciu hodowli lasu, obejmując produkcję, pielęgnację oraz przygotowanie materiału sadzeniowego.
W realiach niniejszego postępowania prace te dotyczą jedynej szkółki leśnej funkcjonującej
na terenie Nadleśnictwa, która zaopatruje całe Nadleśnictwo Krucz w materiał niezbędny
do odnowień i zalesień. Znaczenie szkółki leśnej dla gospodarki leśnej Nadleśnictwa
ma charakter systemowy, albowiem brak odpowiedniej ilości lub jakości sadzonek skutkuje niemożnością wykonania obowiązków wynikających z art. 13 ust. 1 ustawy o lasach,
a w dalszej kolejności prowadzi do opóźnień lub zaniechań w realizacji planów urządzenia lasu. Tym samym szkółkarstwo nie stanowi działalności pomocniczej, lecz element infrastruktury krytycznej gospodarki leśnej.
Należy przy tym podkreślić, że zarówno prace z zakresu zagospodarowania, jak i szkółkarskie mają charakter wysoce pracochłonny i wymagają zatrudnienia pracowników fizycznych, często o odpowiednich kwalifikacjach, przy zachowaniu pełnego reżimu prawa pracy oraz przepisów bhp. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że właśnie ten element stanowi w niniejszym postepowaniu kryterium oceny oferty – zgodnie z pkt. 16.2 SWZ – kryterium społeczne, które jest niewątpliwie związane z realizacją zamówienia stanowi właśnie - Zatrudnienie pracownicze przy zagospodarowaniu lasu".
W ramach kryterium „Zatrudnienie pracownicze przy zagospodarowaniu lasu" oceniane będzie przyjęcie przez Wykonawcę zobowiązania umownego do wykonywania czynności z zakresu zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zasady realizacji tego zobowiązania oraz zasady odpowiedzialności za jego niewykonanie zostały opisane we wzorze umowy (stanowiącym załącznik nr 12 do SWZ).Wykonawca zamieści informację o przyjęciu na siebie zobowiązania umownego do wykonywania czynności
z zakresu zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawę umowy o pracę w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy w Formularzu Oferty dla danego Pakietu (Załącznik nr 1 do SWZ).
3 lutego 2026 r. w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający wniósł o jego oddalenie.
Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności
treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron
oraz Przystępującego zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.
Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.
Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz z wszystkich dokumentów złożonych przez Strony i Przystępującego.
Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała odwołanie, uznając, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.
Izba ustaliła, co następuje:
Zgodnie z art. 224 ust. 1 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.
Z przytoczonego przepisu wynika zatem, że to wątpliwości zamawiającego mogą stanowić przyczynę wezwania do wyjaśnień ceny. Wezwanie to ma więc charakter uzależniony od woli zamawiającego. By Izba mogła uznać, że zamawiający naruszył art. 224 ust. 1 Pzp, Odwołujący winien wykazać, że wątpliwości miały tak rażący charakter, że Zamawiający nie mógł ich zignorować. Dopiero w takim przypadku, Izba może w wyroku nakazać Zamawiającemu wezwanie wykonawcy do wyjaśnień. Dopóki jednak oczywisty i obiektywny charakter wątpliwości nie zostanie wykazany, skierowanie wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp jest wyłącznym uprawnieniem Zamawiającego.
W ramach Pakietu nr II zostały złożone trzy oferty:
1.Przystępującego - z ceną 2 562 257,59 zł oraz deklaracją zatrudnienia pracowników na umowę o pracę,
2.Odwołującego - z ceną 2 574 610,65 zł oraz deklaracją zatrudnienia pracowników
na umowę o pracę,
3.trzeciego wykonawcy - z ceną 2 443 181,84 zł bez zobowiązania do zatrudnienia pracowników na umowę o pracę.
W Rozdziale 16 SWZ Zamawiający ustanowił następujące kryteria oceny ofert:
1.Cena – 80 %
2.Kryterium społeczne - Zatrudnienie pracownicze przy zagospodarowaniu lasu – 20 %.
W punkcie 16.2 ppkt 2 SWZ Zamawiający wskazał:
„W ramach kryterium Zatrudnienie pracownicze przy zagospodarowaniu lasu oceniane będzie przyjęcie przez Wykonawcę zobowiązania umownego do wykonywania czynności z zakresu zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zasady realizacji tego zobowiązania oraz zasady odpowiedzialności za jego niewykonanie zostały opisane we wzorze umowy (stanowiącym załącznik nr 12 do SWZ).
Wykonawca zamieści informację o przyjęciu na siebie zobowiązania umownego
do wykonywania czynności z zakresu zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawę umowy o pracę
w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy w Formularzu Oferty dla danego Pakietu (Załącznik nr 1 do SWZ). Brak wskazania w Formularzu Oferty przyjęcia przez Wykonawcę zobowiązania, o którym mowa w zdaniu poprzednim będzie uznawane jako nieprzyjęcie takiego zobowiązania, a oferta uzyska 0 pkt w ramach niniejszego kryterium oceny ofert. Oferta Wykonawcy, który zaciągnie takie zobowiązanie otrzyma 100 pkt, które następnie zostaną przemnożone przez wagę kryterium, tj. 20 %”.
Istotne znaczenie dla właściwej oceny skutków złożenia deklaracji o zatrudnieniu pracowników na umowę o pracę miał też Wzór umowy.
§ 9 ust. 3 pkt 2 Wzoru umowy stanowi:
„Wykonawca, na podstawie kryteriów oceny ofert zawartych w SWZ zobowiązał
się do wykonywania czynności z zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, Wykonawca gwarantuje Zamawiającemu, że czynności z zakresu zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia będą wykonywane wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę („Zatrudnienie Pracownicze przy Zagospodarowaniu Lasu”). Zobowiązanie Zatrudnienia Pracowniczego przy Zagospodarowaniu Lasu nie uchybia możliwości osobistego wykonywania czynności
z zakresu zagospodarowania lasu wchodzących w skład przedmiotu zamówienia przez Wykonawcę będącego osobą fizyczną lub członków konsorcjum będących osobami fizycznymi”.
Z powyższego wynika, że Odwołujący niezasadnie twierdził, że złożenie deklaracji
o zatrudnieniu pracowników na umowę o pracę będzie skutkowało tym, że realizacja poszczególnych prac zawsze

będzie wymagała ujęcia przynajmniej minimalnego poziomu kosztów wynikającego z przepisów o wynagrodzeniu minimalnym z tytułu umowy o pracę. Zamawiający słusznie więc podniósł, że Przystępujący, jako podmiot prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą będzie mógł część zadań zrealizować osobiście, bez konieczności wyceny tych zadań z uwzględnieniem kosztu jak przy zatrudnieniu pracowników na umowę o pracę.

Odwołujący zakwestionował 45 pozycji z kosztorysu Przystępującego, ale jego argumentacja co do ich zaniżenia oparta była wyłącznie na twierdzeniach samego Odwołującego. Niespornym w sprawie jest to, że wykonawcy w różny sposób kształtowali ceny jednostkowe w swoich kosztorysach ofertowych, jak również to, że ceny całkowite ofert Odwołującego i Przystępującego różnią się minimalnie.

Odwołujący twierdził, że poszczególne stawki w konkurencyjnej ofercie zostały zaniżone w takim stopniu, że obowiązkiem Zamawiającego było skierowanie do Przystępującego wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp. Na poparcie tego twierdzenia Odwołujący przedstawił jednak jedynie własne twierdzenia i opinie o niemożliwości realizacji przedmiotu zamówienia przy takich cenach jednostkowych.

Odwołujący ma oczywiście prawo do własnej opinii na temat sposobu kalkulacji ceny w konkurencyjnych ofertach. Jednak bez wykazania faktu, że w określonej sytuacji Zamawiający musiał mieć oczywiste wątpliwości, co do ceny oferty Przystępującego Izba nie mogła uznać stanowiska Odwołującego za zasadne. Zgodnie z art. 224 ust. 1 Pzp podstawą wezwania mają być wątpliwości Zamawiającego, a nie wykonawców biorących udział w postępowaniu.

W konsekwencji Izba oddaliła odwołanie.

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

Przewodniczący …….....